FACULTE DE DROIT DE L'UNIVERSITE DE RENNES

Les Accords de Latran

Leurs origines leur contenu, leur portée

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sur les matières ci-après sera présenté et soutenu

le Mercredi 16 Mars 1932, à 15 heures

PAR

Pierre DILHAC

Lauréat de la Faculté de Droit de Toulouse.

JURY :

M. DURTELLE DE SAINT-SAUVEUR, *Professeur;*
M. CAVARÉ, *Professeur, Président;*
M. BURDEAU, *chargé de cours.*

Les Accords de Latran

Leurs origines
leur contenu, leur portée.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MON PÈRE ET A MA MÈRE,

Je dédie ce modeste travail en témoignage de ma profonde reconnaissance.

FACULTE DE DROIT DE L'UNIVERSITE DE RENNES

Les Accords de Latran

Leurs origines leur contenu, leur portée

PAR

Pierre DILHAC

Lauréat de la Faculté de Droit de Toulouse.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sur les matières ci-après sera présenté et soutenu

le Mercredi 16 Mars 1932, à 15 heures

JURY :

M. DURTELLE DE SAINT-SAUVEUR, *Professeur;*
M. CAVARÉ, *Professeur, Président;*
M. BURDEAU, *chargé de cours.*

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Les Accords de Latran

Leurs origines
leur contenu, leur portée

« La question romaine tourne en dernière analyse autour d'une notion centrale : celle de la *souveraineté* pontificale ». (J. T. Delos, *Revue Générale de droit international public*, 1929, 3ème Série, tome 3, page 452).

J'espère avoir montré..... comment les accords du Latran, pour intéressants qu'ils sont, en ce qu'ils suppriment un long conflit entre le Saint-Siège et l'Italie, ont laissé intact presque tout le problème juridique des rapports entre le Saint-Siège et les Etats en général. C'est un problème d'ordre international, ou mieux intergroupal, qui se posait bien avant ces accords et se posera après eux, *un problème que l'Italie ne pouvait résoudre à elle seule.* Elle pouvait seulement..... en faciliter la solution, et c'est ce qu'elle a fait en affirmant la complète indépendance du Saint-Siège, à base territoriale très réduite, mais désormais incontestée ». (L. Le Fur. *Le Saint-Siège et le Droit des gens*, Sirey, 1930, page 150).

AVANT-PROPOS

Le règlement de la question romaine, qui depuis quelques années apparaissait imminent, est aujourd'hui un fait accompli. L'accord entre le Saint-Siège et l'Italie intervenu, le 11 février 1929, à midi, au Palais apostolique de Saint-Jean-de-Latran, marque la fin du conflit qui, au lendemain du 20 septembre 1870, mettait aux prises le Chef de la religion catholique, Souverain détrôné, et le jeune royaume d'Italie qui venait d'acclamer Rome capitale.

Ce traité, qui selon les termes mêmes d'un éditorial du Temps [1], « ne saurait laisser indifférent aucun « esprit averti des grands courants d'idées et de « sentiments de notre époque », a été accueilli, avec faveur, par l'opinion publique mondiale qui n'a pas ménagé ses félicitations aux deux négociateurs [2], Pie XI et Mussolini, comme en témoignent les dépêches envoyées à l'adresse du Saint-Siège par un certain nombre de chefs d'Etat [3]. C'est ainsi que M. Briand dans un télégramme qu'il fit remettre par M. de Fontenay, ambassadeur de France auprès du

(1) *Le Temps*, n° du 12 février 1929.

(2) Voir dans PERNOT : *le Saint-Siège, l'Eglise catholique et la politique mondiale*, *Colin*, 1929, l'attitude de la presse anglicane, comme particulièrement caractéristique ; (voir cependant l'attitude des Etats-Unis et des milieux orthodoxes, p. 218-219), sur l'accueil de l'Orient Européen aux Accords de Latran, voir surtout LOISEAU : *Saint-Siège et Fascisme* 1930, p. 165 et sv., le chap. intitulé Catholicité, Latinité et Orient.

(3) *Documentation Catholique*, t. 21, n° du 23 février 1929, col. 463.

Vatican, n'hésitait pas à louer la « haute impartialité du Saint Père et l'élévation de ses vues ». Le Pape, d'ailleurs, devait particulièrement s'en réjouir, lorsque, le 9 mars, répondant au Doyen du Corps diplomatique M. Charles Magalhaes de Azeredo, il déclarait[1] : « Nous venons de recevoir lettres et dépêches non seulement de toutes les villes et villages d'Italie, non seulement de toutes les villes et de bien des villages de tous les Pays d'Europe, mais aussi des deux Amériques, des Indes, de la Chine, du Japon, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, du Nord, du Centre et du Sud de l'Afrique, de l'Alaska, du Mackensie, de l'Hudson, comme s'il s'agissait partout d'un événement local. Fait vraiment impressionnant et qui Nous autorise à dire que non seulement le Peuple, tout le Peuple d'Italie, mais que les Peuples du Monde entier sont avec Nous. » C'est qu'en effet l'opinion publique a été surtout sensible à l'idée qu'un problème irritant pour la cause de la Paix venait d'être résolu. Certains fascistes, cependant, n'ont pas manqué de manifester une certaine défiance vis-à-vis des accords de Latran. M. Mussolini a beau affirmer, qu'en régime fasciste, les mots de Droite et de Gauche n'ont plus de signification, les tendances irréductibles réapparaissent au sein même du parti. Dans la Revue des Deux Mondes M. René Pinon nous a montré la résistance d'hommes comme M. Balbo, secrétaire d'Etat, qui représente la tradition républicaine et libérale et du sénateur Giovanni Gentile, un des chefs de l'école néo hégelienne « qui se plaignait que l'Italie libre penseuse capitulait devant le Pape »; il faut aussi mentionner la résistance d'organisations protestantes

(1) *Documentation Catholique*, 15-22 juin 1929, col. 1485.

anglaises et surtout américaines qui craignaient que leur propagande ne fût entravée, mais ces quelques bruits discordants se sont noyés dans le concert des éloges [1].

A la suite des signatures échangées, un demi siècle de luttes sourdes et d'atermoiements s'estompe dans le recul des années écoulées, le monde blanc et le monde noir viennent officiellement de conclure la Paix. Le successeur de Pie IX, dont la première encyclique du 23 décembre 1922 avait été un pressant appel à la conciliation, a reconnu la Maison de Savoie et le siège de sa capitale par le même traité qui fait de lui un souverain dans l'ordre temporel et qui donne à l'Eglise Italienne une place privilégiée dans l'Etat, en posant à nouveau les bases d'un compromis, d'un nouvel équilibre si facilement instable, que l'âpre lutte des intérêts se fait un jeu de rompre à chaque instant, et qui est bien propre à nuancer de doute, la croyance à un progrès indéfini des sociétés.

Durant de nombreuses années cependant, on avait cru pouvoir enfermer la question romaine dans une alternative dont les deux termes étaient insolubles : le nationalisme italien s'insurge contre toute cession de territoire, disait-on. L'indépendance de la Papauté exige le rétablissement du pouvoir temporel. Impossibilité *matérielle* d'un côté, impossibilité de *principe* de l'autre, raisonnement logique mais fragile [2].

---

(1) Voir sur ce point l'article de M. P. GENTIZON, correspondant du *Temps* à Rome : La Croix et le Faisceau. (*Temps*, n° du 24 février 1929).

(2) Il y a une phrase de BRUERS, *la Questione Romana*, p. 30, qui mérite d'être rapportée. « Si les hommes ne trouvent pas la solution, le déterminisme historique la trouvera. »

C'est une idée analogue que M. G. Scelle exprimait, quelques jours avant les Accords, lorsqu'il écrivait : « Il existe dans l'évolution politique internationale, une force de logique incoercible qui

Il fallait tenir compte du temps qui, selon Victor Emmanuel est « *galant homme* », « de cette sorte de persuasion qui procède de la soumission au fait accompli et de l'accoutumance » [1], de la complexité de la vie qui glisse entre les formules rigides, élude les dilemmes, de la « *plasticité de la matière politique* » qui atteint son plus haut degré dans la ville éternelle pour reprendre une expression de M. de Saint Aulaire [2] et surtout de cette loi historique, maintes fois vérifiée, qui veut qu'une situation de fait stable et durable, impérieusement commandée par les circonstances, et logiquement adaptée aux nécessités du milieu, tende à se transformer en état de droit. Le Traité Politique de Latran vient d'en fournir une remarquable démonstration, car il n'est au fond, que la consolidation ou la *stabilisation juridique* d'une situation de fait préexistante, avec toutes les précisions et la sécurité, qu'un texte de droit positif est susceptible d'apporter; enfin la politique souvent temporisatrice et opportuniste de l'Eglise, qui dans

---

se réalise, à son heure, en dépit des apparences contradictoires, qui ne nous semble paradoxale que parce que nous avons perdu de vue les éléments essentiels et originaux du problème (*Dépêche de Toulouse*, 27 janvier 1929). Dans son Discours à la Chambre des Députés M. Mussolini n'a pas sans doute voulu affirmer autre chose lorsqu'il a dit : « Il n'y a eu aucune improvisation, aucune précipitation, aucun miracle. Tout a été le résultat de longues prémices historiques, morales, politiques bien déterminées. »

Nous croyons intéressant de rapprocher, de ces citations, un passage d'A. Smith bien propre à montrer l'erreur des anticipations hâtives qui se trouvent démenties par la suite. « Espérer, dit-il, que la liberté des échanges soit entièrement restaurée en Grande-Bretagne est aussi absurde que s'attendre à y voir s'établir une Oceana ou une utopie. (*Wealth of nations*, t. I, p. 435. Livre IV, chap. II). Qu'eut dit A. Smith, s'il avait vu l'Angleterre du XIX[e] siècle réaliser l'utopie du libre échange.

(1) PERTINAX. *Le Partage de Rome*, p. 65.

(2) *Figaro*, 12 février 1929. Le nouveau statut temporel du Saint-Siège, par M. le Comte de Saint-Aulaire.

son habitude de tout considérer « *sub specie aeternitatis* » a su souvent adapter les principes, sauvegardés au moins en apparence, aux contingences accidentelles de la vie, a été pour une part dans le succès des négociations.

La Papauté est satisfaite puisqu'elle obtient des garanties juridiques de liberté sur la base d'une souveraineté temporelle réduite, mais véritable. L'Etat Italien sort indemne; il ne se dépouille pas; l'unité nationale est sauvegardée [1]. Le problème longtemps réputé insoluble est résolu; mais il faut bien remarquer cependant, que la conciliation n'a été réalisée que parce que le Pape a abandonné toute prétention au pouvoir temporel proprement dit; il devenait dès lors singulièrement facile au gouvernement du Royaume d'Italie de lui reconnaître pleine et entière souveraineté sur les Palais du Vatican qu'il n'avait jamais cessé de posséder en fait; et c'est dans ce sens, que M. Mussolini a pu dire à la Chambre Italienne, dans son discours du 13 mai 1929 : « Eh bien, Messieurs, nous n'avons pas *ressuscité* le Pouvoir Temporel, nous l'avons *enterré*. »

Il est tout de même curieux et piquant de constater, que la création de la Cité du Vatican est l'œuvre du gouvernement le plus franchement nationaliste qu'ait connu l'Italie depuis l'occupation de Rome en 1870. Mais on ne sera pas autrement surpris, si on songe que la solution du conflit était pleinement conforme à la conception « *totalitaire* » de l'Etat dont Benito Mussolini s'est fait le champion, et, indépendamment des causes très générales que nous avons

(1) Voir DELOS, op. cit., p. 467.

mentionnées, la volonté d'aboutir de l'homme d'Etat fasciste, en harmonie avec ses théories les plus chères, nous paraît être une donnée dont il faut tenir le plus grand compte, lorsqu'il s'agit d'expliquer les raisons immédiates de l'entente; car il existe des êtres, comme l'a écrit M. le Doyen Hauriou, « dont la spontanéité joue le rôle *d'un interrupteur de séries continues*, et dont les actes impossibles à ramener aux précédents sont la cause de nouvelles séries phénoménales » [1].

M. Mussolini et Pie XI ont réussi là où avaient échoué Crispi et Léon XIII [2].

Nous n'avons pas l'intention d'étudier dans notre travail, tous les problèmes si complexes et si nombreux, que soulève la conclusion des récents accords, et dont chacun mériterait une étude particulière et fera sans doute l'objet de nombreuses monographies [3].

Nous voudrions envisager la solution de la Question Romaine d'un point de vue plus général; nous nous sommes attachés au cours de notre étude, à dégager « *l'originalité* » des Accords de Latran, par l'historique que nous en avons fait, en nous appuyant principalement sur des textes et des documents officiels, et par l'analyse du contenu des Accords, la détermination exacte de leur portée tant vis-à-vis de l'Italie que des autres Etats.

Notre travail sera donc divisé en deux parties. La première partie sera proprement *historique* : exposer

---

(1) *Recueil de Législation de Toulouse*, 1911.

(2) Sur le rôle du Pape Pie XI et sa politique « réaliste », voir les observations de PERTINAX, op. cit., p. 165 et suiv. D'après l'auteur, au lendemain de l'Accord, le Pape aurait déclaré à un ambassadeur. « Que voulez-vous, *il faut être de son temps* ; nous ne vivons plus en 1870. »

(3) Voir par exemple la thèse de M. FRAGONARD : *La condition des Personnes dans la Cité du Vatican.*

sommairement l'origine du Pouvoir Temporel; — retracer l'histoire de ses vicissitudes au cours du XIX[e] siècle; — examiner les caractéristiques des divers plans émanant d'hommes d'Etat Italiens, et qui avaient pour but de donner au Saint Siège d'autres garanties que celles qui résultaient de l'existence du Principat civil; — indiquer les dispositions principales de la Loi des Garanties que l'Italie a été amenée à voter, à la suite de la chute du Pouvoir Temporel; — traiter enfin de l'Evolution de la Question Romaine, c'est-à-dire des modifications dans les points de vue respectifs du Saint-Siège et du Gouvernement Italien, ce qui nous amènera à parler d'une tentative célèbre qui fut faite à l'étranger pour arriver à un règlement amiable du conflit, ainsi qu'à exposer les discussions doctrinales qui eurent lieu en Italie au cours de ces dix dernières années, en insistant sur les conceptions nouvelles que l'avènement du fascisme allait implanter, et qui précipitèrent les événements; telles sont les questions dont nous aurons à nous occuper. Nous n'avons pas cherché à faire œuvre d'érudition; nous avons volontairement sacrifié bien des détails, mais nous croyons n'avoir rien omis d'essentiel.

Notre deuxième partie sera plus particulièrement *juridique*.

Après avoir exposé la genèse des négociations qui ont abouti aux Accords, et retracé rapidement, l'histoire des principaux événements qui se sont déroulés de la signature à la ratification, nous procéderons à une analyse, aussi exacte que possible, des instruments diplomatiques qui constituent les Accords de Latran : Le Traité Politique, la Convention Financière, le Concordat.

En ce qui concerne le Traité Politique, nous aurons

à examiner successivement : la liste des libertés consacrées déjà par la loi des Garanties; l'organisation de « *la liberté de territoire* » par la constitution au profit du Saint-Siège d'une enclave indépendante, et la cession de certains immeubles en dehors de la Cité du Vatican, avec octroi d'immunités diplomatiques; les faveurs particulières accordées par le Gouvernement Italien au Saint-Siège; enfin, les engagements pris par ce dernier vis-à-vis du gouvernement Italien.

Nous insisterons peu sur la Convention financière, que nous rapprocherons de la dotation prévue par la loi des Garanties.

Enfin, l'étude du Concordat de Latran, en même temps qu'elle nous amènera à prendre parti sur la nature juridique de ces sortes de traités, fera ressortir quelques conséquences pratiques, du caractère d'institution d'intérêt public de l'Eglise Italienne, de la proclamation de foi catholique de l'Etat Italien, et de la reconnaissance du Saint-Siège comme Institution Souveraine, ce qui de part et d'autre, engendrera des droits et des obligations réciproques, que nous comparerons, brièvement d'ailleurs, aux stipulations des plus récents concordats.

Nous aurons ainsi réuni les matériaux qui nous permettront de juger les Accords et d'en déterminer la portée exacte.

1° *Vis-à-vis de l'Italie d'abord.*

C'est le problème de la liberté du Saint-Siège, que nous serons ainsi amenés à poser de la sorte; en examinant la forme sous laquelle a été restitué le Pouvoir Temporel, l'absence de garantie internationale, la liaison du Traité et du Concordat, peut-être pourrons-nous savoir si les récents accords ont préparé l'asservissement de la Papauté au profit du fascisme.

2° *Vis-à-vis des autres Etats ensuite.*

La portée internationale des Accords de Latran, ou, plus précisément, du Traité Politique de Latran nous retiendra plus longuement; il s'agira pour nous de savoir si la condition du Saint-Siège, telle qu'elle résultait de la loi des Garanties et de la pratique des Etats se trouve modifiée. La création de la Cité du Vatican apporte-t-elle un élément nouveau? — celle-ci est-elle un *véritable Etat,* et, est-ce en qualité d'Etat que le Saint-Siège est une Personne du Droit des gens? Nous aurons ainsi à exposer, brièvement, toutes les théories qui depuis 1870 ont tenté d'expliquer la condition internationale de la Papauté; nous essaierons de montrer que, si dans le domaine du droit administratif et du droit international privé, les modifications récentes peuvent engendrer certaines conséquences intéressantes, parfois curieuses, dans la matière de la citoyenneté vaticane, par exemple, dans le domaine du droit international public, les changements survenus, n'affectent en rien le problème juridique des rapports entre le Saint-Siège et les Etats, l'enclave soumise à la souveraineté du Pape, venant simplement affirmer la non sujétion juridique de celui-ci et ajouter « *la liberté de territoire* » à la liste des libertés que l'Etat Italien lui reconnaissait déjà.

Tous les attributs de la Souveraineté, le Pape les possédait avant les Accords de Latran; la Loi des Garanties les lui reconnaissait formellement; néanmoins, le Pape était en droit un sujet Italien, sujet privilégié, sans doute, mais sujet italien; les palais Pontificaux jouissaient bien de privilèges spéciaux (art. 13), mais le Pape n'en avait que la « *détention précaire* »; il y avait là quelque chose de choquant une « *inelegantia juris* », peut-être même une contra-

diction [1]; cette inélégance a disparu depuis les récents Accords. Le Pape, personne du Droit des gens sur la base des traités qu'il conclut et des relations diplomatiques qu'il entretient avec les Etats, est, de plus, à l'heure actuelle, *souverain temporel*. Il possède, en effet, dans l'étendue de la Cité du Vatican toutes les prérogatives d'un pouvoir autonome; sa non sujétion juridique, à l'égard de toute Puissance temporelle, est consacrée formellement et, à ce point de vue, il semble bien que la solution de Latran soit définitive.

Tels sont les problèmes que nous aurons à examiner; heureux si nous pouvons en dessiner les contours, en préciser le sens et la portée générale; nous avons d'ailleurs été grandement aidé par les travaux de nos prédécesseurs, nous leur rendons ici à tous, le même hommage. — Qu'il nous soit permis, en terminant, de remercier M. le Professeur Cavaré pour la bienveillance toute particulière qu'il nous a témoignée.

Agen, le 19 octobre 1931.

---

(1) C'est qu'en effet, il est difficile d'analyser juridiquement le droit qui avait été reconnu au Pape sur les Palais Vaticans. Ce n'était pas, à coup sûr, un droit de propriété ; ce n'était pas non plus un droit à bail puisqu'il n'y avait pas de redevance stipulée, et il ne pouvait, à notre sens, s'agir d'un droit d'usufruit puisque le Pape n'en avait pas la libre disposition ; « *Jus singulare* », en était-on réduit à dire, ce qui n'expliquait pas grand'chose.

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE
DES ACCORDS DE LATRAN

CHAPITRE PREMIER

LES ORIGINES DE LA QUESTION ROMAINE

SECTION I : *L'origine du Pouvoir Temporel.*

SECTION II : *Histoire rapide du Pouvoir Temporel de 1789 à 1870. Sa chute.*

SECTION III : *Les projets italiens en vue de résoudre la Question Romaine.*

SECTION IV : *L'attitude de la France et la Convention de 1864.*

SECTION V : *L'attitude de la Papauté en face des projets de transaction, et les raisons de cette attitude.*

SECTION I

L'Origine du Pouvoir Temporel

Durant de nombreux siècles, nous ne trouvons pas trace de pouvoir temporel dans l'histoire de l'Eglise; il n'est question que de propriétés plus ou moins vastes, et les documents de l'époque nous enseignent

que ces propriétés étaient abandonnées par des personnes pieuses, ou par des individus qui voulaient se faire pardonner leurs crimes ou leurs rapines [1].

C'est par suite du départ de l'Empereur à Constantinople que le Pape résidant dans l'ancienne capitale de l'Empire va, en fait, devenir le premier à Rome, sans cesser d'être, au moins en théorie, un sujet de l'Empereur. Cependant, délaissés par leurs maîtres [2], Empereurs et Exarques, les Romains devaient s'attacher à leurs Pontifes, et ceux-ci, mêlés à toutes les affaires politiques (opérations de guerre, négociations de traités et entreprises diverses) devaient exercer ce que certains ont nommé une « *souveraineté provisoire* », souveraineté de fait, réelle cependant. Comme l'a écrit Mgr Duchesne [3] « il arriva ce qui devait arriver. Autour du sanctuaire apostolique on vit se former comme une banlieue spéciale, un territoire sacré. Les limites se tracèrent toutes seules, ou plutôt elles furent fournies assez naturellement, non par le périmètre de la ville qui n'eut pas été suffisant, mais par la frontière du duché de Rome ».

C'est seulement au VIII[e] siècle que le Pape va devenir un véritable souverain [4]. Le titre juridique de sa sou-

---

(1) Voir le *discours de Mussolini*, ch. Ital., 13 mars 1929. *Europe Nouvelle*, n° du 25 juin 1929, p. 894 et suiv.

(2) Voir JARRIGE : *La condition internationale de la Papauté avant et après les Accords du Latran Rousseau*, 1930, p. 71. « Le pouvoir de droit défaillant appelait un remplaçant. Les populations abandonnées par César se tournèrent vers l'Evêque de Rome comme vers leur défenseur et tuteur naturel. »

(3) Mgr DUCHESNE : *Les premiers temps de l'Etat Pontifical*, 1911, p. 121. Voir aussi sur les origines de la souveraineté pontificale, IMBART LA TOUR : *La Papauté en droit international*, p. 29 et suiv.

(4) Mgr DUCHESNE, op. cit., p. 164. Le chapitre intitulé : l'Etat Pontifical au temps de Charlemagne. Cette souveraineté n'était pas absolue ; les sujets du Pape devaient jurer fidélité à l'Etat franc, et ne pactiser en aucun cas avec ses ennemis.

veraineté est la fondation de Pépin confirmé par Charlemagne [1]. Et, ce faisant, ces deux monarques ont constitué en Italie un Etat Romain assez fort pour lutter contre le royaume Lombard [2]. La répugnance des Romains à devenir Lombards, et la nécessité où ils étaient pour conquérir leur autonomie d'accepter le Pape pour souverain [3], favorisa grandement leur dessein. D'une façon générale, à l'époque qui nous occupe, la naissance du Pouvoir Temporel s'explique par le grand rôle politique que la Papauté a joué, à la suite de la chute de l'Empire Romain, pour suppléer la puissance séculière déficiente, ce qui l'a amené à sortir du domaine habituel des religions, domaine essentiellement métaphysique. Cette dualité d'attributions semble avoir été nettement aperçue par les peuples. C'est ainsi que M. Viollet rapporte qu'au XIV[e] siècle, les habitants de Rome offrirent la dignité sénatoriale non pas au Pape Clément VI, mais à Pierre Roger, non pas au Pape Grégoire XI, mais à Pierre de Beaumanoir; ces faits semblent particulièrement probants : le chef de l'Eglise catholique était distingué du Prince Temporel, qu'on avait seul voulu gratifier.

Le pouvoir temporel est donc né des *circonstances* et des *nécessités du milieu;* il ne semble pas qu'on ait voulu, par ce moyen, sauvegarder la liberté spirituelle du Pontife, puisque, durant des siècles, cette liberté d'action s'était exercée sans garanties d'ordre territorial. Cette idée ne devait apparaître que plus tard avec la constitution des Etats Nationaux, pour justifier un

(1) Voyez dans DUCHESNE, p. 74 et 147. *Les conventions de Kiersy* (754) *et de Rome* (774). Si cette dernière eut été exécutée l'Italie presque tout entière eut appartenu au Pape.

(2) Voir DUCHESNE, op. cit., p. 147.

(3) Voir DUCHESNE, op. cit., p. 411.

état de choses qui pouvait paraître anormal : le chef d'un Pouvoir Spirituel, et d'une religion universelle, souverain temporel d'un petit Etat. Quoiqu'il en soit, l'Etat Pontifical qui ne comprenait, au début, que Rome et ses environs, s'annexa, successivement, jusqu'au XVI[e] siècle, trois autres régions naturelles : un peu en arrière de Rome, la province montagneuse de l'Ombrie (Pérouse) et, de l'autre côté des Appenins, la Province maritime des Marches (Ancone), enfin les Romagnes (Bologne), au sud du cours inférieur du Po. Tel fut ce territoire qui allait être démembré et annexé par Napoléon, pour être rendu au Saint-Siège presque dans son intégralité, à la suite du Congrès de Vienne.

Il est assez curieux de constater, ainsi que le fait remarquer M. Le Fur « que c'est peu de temps après que l'Eglise a vu son domaine spirituel fortement restreint, qu'au contraire les Etats de l'Eglise vont beaucoup s'accroître » [1]; et, cela ne va pas aller sans susciter de sérieuses difficultés; les Etats qui naissent sont amenés à considérer le Pape comme un « *souverain étranger* » dont la politique peut contrarier la leur; et le nationalisme religieux qui se développera sous le nom de Gallicanisme ou de Joséphisme est, peut-être, pour la Papauté, une des conséquences les moins heureuses de cette extension du Pouvoir Temporel [2].

---

(1) Le Fur, op. cit., p. 73.

(2) C'est ainsi que les rois de France ont fermement revendiqué leur indépendance à l'égard du Pape, lorsqu'ils prétendent ne tenir leur couronne que de Dieu et de leur épée. Voyez sur ce point les judicieuses observations de M. Bompard : *La Papauté en Droit International* (1888), p. 19.

« La politique des rois, on le voit, tend à considérer le Pape, comme un souverain étranger, à le rejeter en dehors du Droit public national, et cette conception est, pour eux, pleine d'avan-

SECTION II

Histoire rapide du Pouvoir Temporel de 1789 à 1870; Sa Chute,

Nous n'avons pas l'intention de retracer l'histoire du Pouvoir Temporel au cours des âges, cela déborderait le cadre de notre sujet; car, si on a dit, non sans quelque exagération, que l'histoire de l'Etat Pontifical « s'absorbait dans l'histoire Universelle » il n'en est pas moins vrai, comme l'a écrit le même auteur, « que les vicissitudes de la Question Romaine, au cours des âges, font partie intégrante de la lutte entre les Etats, soit pour l'établissement de leurs unités nationales, soit dans leurs rêves de domination universelle » [1]. Nous ne pouvons que renvoyer aux études approfondies qui traitent du problème [2]. Dans ce travail nous donnerons seulement quelques détails sur

---

tages, parce qu'elle excite les susceptibilités patriotiques, parce qu'elle éveille et autorise la méfiance.

« Souverain étranger, le Pape devient le rival des autres souverains. Il est aussitôt suspect de vouloir porter la discorde et le trouble dans des royaumes contre lesquels il a peut-être des sentiments de jalousie ou d'hostilité. »

De nombreux juristes, à l'heure actuelle, protestent au contraire, contre cette qualification de souverain étranger, appliquée au Souverain Pontife. (Voir LE FUR, op. cit., p. 203, citant des déclarations de M. Briand (note 2).

(1) V. BUCAILLE : *Avant les Accords du Latran*, article extrait des « Accords du Latran », p. 28, édit. Spes 1929 par YVES DE LA BRIÈRE, V. BUCAILLE, L. LE FUR, L. MISSEREY, E. TROGAN, G. VANNEUFVILLE.

(2) Voir par exemple : PASTOR : *Histoire des Papes depuis la fin du Moyen-Age* ; HAYWARD : *Histoire des Papes* (1929).

certaines parties qui nous ont paru particulièrement intéressantes pour la mise au point de notre étude.

C'est à partir de 1789 que l'on voit apparaître une première forme de la Question Romaine, et c'est la raison pour laquelle nous retracerons, à partir de cette date, les vicissitudes du Pouvoir Temporel. Elles nous permettront de mieux comprendre l'aspect actuel de la Question Romaine qui, à partir de 1870, dérivait de la présence simultanée dans la ville de Rome du Pape et du roi d'Italie.

Les attaques violentes que dirigeait contre le régime républicain français, le Pape Pie V [1] devaient amener le Directoire à déclarer la guerre à celui qu'elle appelait le Prince de Rome (pour ne pas dire le Saint Père). Campagne brève, qui, après la suspension d'armes du 23 juin 1796, aboutit au Traité de Paix du 18 février 1797, signé à Tolentino [2], très défavorable au Saint-Siège, mais qui néanmoins sauvegardait le principe du Pouvoir Temporel. Le meurtre du général Duphot va fournir au Directoire l'occasion de reprendre les hostilités et de proclamer la République à Rome (10 février 1798).

Nos revers de 1799 eurent pour conséquence la restauration du trône Pontifical. Pie VII entra à Rome en juillet 1800. La République avait duré près d'une année.

Huit ans après, à peine, le Pouvoir Temporel allait

---

(1) Voir *Bullarium* 1793, 17 juin.

(2) Parlant du traité de Tolentino, M. Mussolini dans son discours du 13 mai 1929 s'exprime ainsi : « Il faut considérer la paix de Tolentino comme le premier son de cloche funèbre marquant le début de l'*agonie du pouvoir temporel* de la papauté. »
(Voir l'*Europe Nouvelle*, op. cit., p. 895).

être à nouveau détruit par Bonaparte devenu Napoléon qui en avait sauvé le principe à Tolentino [1].

Par le décret du 17 mai 1809 (dit décret de Schoenbrün) les Etats de l'Eglise sont réunis à la France et le Senatus Consulte du 17 février 1810 organise les Etats Pontificaux en deux départements et une Sénatorerie, mais le Pape, dépossédé et prisonnier, demeure inflexible, à Grenoble comme à Savone et à Fontainebleau. On avait cependant donné au Pape des garanties pour sauvegarder son indépendance; le décret du 17 mai 1809, dans son article 6, exempte les terres, domaine et palais du Pape de toute juridiction, imposition, visite, et promet des immunités particulières pour ces immeubles [2]; l'article 3 du même décret assure au Pape un revenu de deux millions.

---

(1) Les raisons d'une attitude aussi radicalement anticléricale s'expliquent par le refus opposé par le Pape aux propositions d'alliance défensive et offensive dirigées contre les ennemis de l'Empereur. La réponse du Souverain Pontife à la note du 3 avril 1808 est à relire et à méditer ; elle montre que la Papauté a toujours refusé de lier son sort à celui de n'importe quel impérialisme. Si ceux-ci ont cherché à user de son autorité, Rome a toujours su se dégager de leur emprise : « Par une telle ligue, le Saint-Père ne se chargerait pas seulement de l'obligation d'une simple défense, il s'engagerait même à attaquer, ainsi le serviteur du Dieu de la Paix serait placé dans un état de guerre permanent ; le Père de tous s'élèverait contre ses enfants, et le chef de la religion s'exposerait au danger de voir rompus ses rapports spirituels avec les puissances contre lesquelles la ligue agirait hostilement. » (Voir GARDEN : *Histoire du Traité de Paris*, t. VI. Note du cardinal Gabrielli, secrétaire d'Etat, au chargé d'affaires de France, 19 avril 1808).

C'est peut-être une des raisons pour lesquelles le Pape a refusé implicitement par l'article 22 du Traité de Latran de faire partie de la S. D. N.

(2) Cet article a été cité par M. Mussolini dans son discours du 13 mai 1929. (Voir *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 895) ; et en le commentant il a parlé : « de quelque chose qui rappelle la loi des garanties de 1871. »

C'est le *premier précédent de la loi des Garanties.*

L'article 103 de l'Acte final du Congrès de Vienne (1815) [1] va rendre au Saint-Siège la plus grande partie de ses Etats (Les Marches, Camerino et leurs dépendances, le duché de Benevent, la Principauté de Ponte Corvo et les Légations) mais ses prétentions sur Avignon et le Comtat Venaissin furent repoussées. L'Autriche, d'autre part, jouissait du droit de garnison dans les places de Ferrare et de Comachio. Le Pape était ainsi replacé à la tête de ses Etats, mais son pouvoir allait rapidement se heurter aux exigences libérales de ses anciens sujets et au mouvement unitaire du Risorgimento.

Le Pape allait devenir un *prince protégé,* incapable de se maintenir par ses seules forces, obligé de faire appel à l'étranger pour consolider un sceptre chancelant, ce qui était une singulière façon de sauvegarder son indépendance [2].

A la suite de l'insurrection des Romagnes (1830), le Pape Grégoire XVI demande au Gouvernement autrichien d'intervenir. Celui-ci, par la voix de son représentant, le Prince de Metternich, accueille cette demande d'intervention qui n'était d'ailleurs que l'application particulière d'une théorie plus générale professée par le chancelier d'Autriche, et qu'il devait

---

(1) Voir le texte dans De Clerq : *Recueil général des Traités de la France,* p. 109 et 610.

(2) Il semble bien d'ailleurs qu'au cours des siècles, l'existence du Pouvoir Temporel ait été aux mains des souverains une arme qu'ils ont exploitée contre la Papauté. C'est ainsi que Clément XIII supprima l'ordre des Jésuites, quand les Français se furent emparés du Comtat Venaissin, les Napolitains de Benevent et du Porte-Corvo ; c'est ainsi qu'Avignon et le Comtat Venaissin ont servi d'objet de représailles aux rois de France en 1663, 1688 et 1768 et, plus récemment, on se souvient de cette boutade de Bismark qui regrettait de ne pouvoir exercer des mesures de rétorsion contre le Pape en envoyant un navire de guerre à Civita-Vecchia.

réussir à faire accepter par les Puissances au Congrès d'Aix-la-Chapelle : s'il se produit à l'intérieur d'un Etat, quelque événement qui soit susceptible d'exercer chez ses voisins une influence pernicieuse, les autres Etats ont le droit d'intervenir, par souci de légitime défense, pour se préserver contre la contagion (« l'incendie ») et l'empêcher de pénétrer dans ses propres Etats [1].

Ici, c'est à la demande du Pape, que l'Autriche introduisit ses armées dans les Romagnes et dans les Légations (1831) et à partir de ce moment pratiqua une politique d'intervention continuelle, non seulement militaire mais diplomatique.

En présence de faits pareils, écrit M. Bompard, « que devient la théorie suivant laquelle la possession d'une souveraineté temporelle serait, pour le chef des catholiques, *la seule garantie efficace de liberté et d'indépendance* » [2].

Les protestations de la France, en face de l'attitude de l'Autriche n'ayant pas été suivies d'effets, une expédition fut décidée, et, le 23 février 1832, une escadre débarquait une armée devant Ancône. La France commence alors son rôle de soldat du Pape, devait très heureusement dire M. Jarrige [3]. La prise d'Ancône,

---

(1) C'est la première ébauche d'une conception solidariste de l'organisation internationale. Voir pour la réfutation du principe d'intervention selon le système Metternich. BOMPARD, op. cit., p. 146, 7, 8. Cependant on peut se demander si toute conception solidariste ne comporte pas un minimum d'intervention, de telle sorte que ce serait moins le principe d'intervention qui serait à condamner, que les idées sur lesquelles il reposait ; tant il est vrai que le progrès consiste dans l'application de principes mieux compris ou orientés vers d'autres fins, plutôt que dans l'abandon complet de ces principes.

(2) R. BOMPARD, op. cit., p. 153.

(3) JARRIGE, op. cit., p. 77.

qualifiée par les Autrichiens « d'attentat contre le Droit des gens », fut suivie d'un accord entre la France et le Saint-Siège (avril 1832), où il était stipulé, notamment, que les troupes françaises ne se retireraient des Romagnes qu'en même temps que les troupes autrichiennes, et l'occupation dura jusqu'en 1838.

L'Europe n'en jugeait, pas moins, que le pouvoir temporel était une nécessité, ainsi qu'en témoigne l'engagement collectif de la garantie d'intégrité des Etats Pontificaux signé par les cinq grandes Puissances à Rome, en 1832, tout en conseillant au Pape une politique de réformes; celles-ci annoncées dès 1831, devaient être largement développées par le Souverain libéral Pie IX, qui, en 1848, octroya une Constitution à ses sujets.

On sait comment à la suite du meurtre de Rossi, et d'un commencement de révolution, le Pape, en fuite, révoqua les réformes qu'il avait accordées; mais les Chambres qui tenaient leurs pouvoirs du Pape lui-même (et dont l'une avait été entièrement choisie par le Pape) refusèrent de reconnaître le bref illégal, et nommèrent une Junte qui convoqua une Assemblée Constituante. Cette Assemblée, par décret du 9 février 1849, proclame la République mais vote des garanties pour l'indépendance du Souverain Pontife [1].

---

(1) L'article 1er du décret était ainsi conçu : « Le Pape est déchu de fait et de droit du gouvernement temporel de l'Etat Romain ».

Mais l'article 2 ajoutait : « Le Pontife Romain jouira de toutes les garanties nécessaires à son indépendance dans l'exercice de son pouvoir spirituel », et, de fait, la constitution de 1849 discutée en juin, reprenait dans son art. 8 les termes mêmes de l'art. 2 du décret.

Sur tous ces points voir le Discours de Mussolini du 13 mai 1929. *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 896.

Non content d'excommunier ses adversaires, le Pape réunit, à Gaète, les représentants des grandes Puissances catholiques pour les inviter à rétablir son pouvoir temporel. L'Espagne, l'Autriche, les Deux Siciles, la France [1] répondirent à l'appel du Souverain Pontife. Le 2 juillet 1849 nos troupes entraient à Rome; le 13 août, à la conférence de Gaète, l'occupation des territoires était partagée entre les diverses troupes qui avaient pris part à l'expédition.

Le Pouvoir Temporel restauré, les Puissances et la France, en particulier, demandent au Saint-Siège d'accorder des réformes « *dans l'intérêt général de l'Europe* »; et, à partir de ce moment, il y eut une question de réformes pour les Etats Romains, comme il y eut une question de réformes pour l'Empire Turc [2]. Mais, à la conférence de Gaète, la France n'obtint ni le régime constitutionnel, ni le Droit pour la Consulte d'approuver ou de refuser le budget (protocole de Gaète 4 et 12), ni l'amnistie, ni la sécularisation de l'administration.

La Cour de Rome, cependant, accorda quelques libertés municipales et provinciales qui furent retirées par une circulaire du 5 août 1853.

De 1849 à 1870, la France, par le maintien d'un corps de troupe à Rome, allait protéger le pouvoir temporel; mais que de troubles durant cette période. La guerre avec l'Autriche que l'Empereur voudra chasser d'Italie, se termine par les Préliminaires de Villafranca le

---

(1) BOMPARD, op. cit., 161 juge l'intervention de la France contraire à l'art. 5 du préambule de la Constitution de 1848 alors en vigueur. « La République Française, respecte les nationalités étrangères, comme elle entend faire respecter la sienne... n'entreprend aucune guerre dans des vues de conquête, et n'emploie jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple. »

(2) BOMPARD, op. cit., p. 158.

18 juillet 1859, et la Paix de Zurich (10 Novembre). Il y est question d'un Confédération Italienne dont la Présidence honoraire serait donnée au Pape. L'article 20 du Traité a trait encore à des réformes qui seraient demandées au pape; enfin les Romagnes lui seraient restituées. Le Traité ne fut pas appliqué; personne ne se souciait de réaliser la conception bizarre de la *Présidence honoraire*, et, dès 1860, l'idée du royaume unitaire d'Italie avait pris corps dans les faits. Les Romagnes, les Marches et l'Ombrie avaient été arrachées au Pouvoir du Souverain Pontife à la suite de la défaite des Zouaves Pontificaux à Castelfidardo, sous la conduite du Général français Lamoricière. Le Pape ne conservait plus que Le Latium et M. Mussolini a pu dire, sans exagération, dans son discours à la Chambre du 13 mai 1929 [1], que dès le mois d'octobre 1860, l'unité de la nation italienne était accomplie [2]. Quelques mois plus tard, d'ailleurs, le 26 février 1861, le Sénat approuvait, à l'unanimité moins deux voix, un projet de loi proclamant Victor-Emmanuel II roi d'Italie, et le 15 mars, le même projet de loi est approuvé à l'unanimité par la Chambre.

Les jours du Pouvoir Temporel sont désormais comptés. Napoléon III, pris entre les Ultramontains et les partisans du nouveau royaume d'Italie, est hésitant; jusqu'au dernier moment, néanmoins, il se posera en défenseur du Pouvoir Temporel; la Convention de 1864 dont nous dirons quelques mots plus loin en est le témoignage le plus probant.

---

(1) Voir *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 896.

(2) En 1870 l'Etat Pontifical était réduit à 12.000 km² avec 700.000 habitants.

On est dans une impasse, on ne devait en sortir que par la chute du Pouvoir Temporel.

L'échec de la mission Comte Ponza di San Martino (8 septembre 1870) allait déterminer le Gouvernement Italien à agir, puisque l'abstention de la France était un fait acquis. Le 11 septembre, le Général Ricotti recevait du Ministre de la Guerre Italien, ses dernières instructions; le même jour, celui-ci lançait de Terni un manifeste aux Italiens des Provinces Romaines, et, après d'inutiles démarches auprès du Général Kanzler, chef de l'armée Pontificale, il fit occuper Civita-Vecchia; le 16 septembre, ses troupes passaient le Tibre, après l'ultime intervention du Comte d'Arnin, ambassadeur de Prusse à Rome.

Le 20 septembre 1870, les Bersaglieri, par la brèche de la Porte Pia faisaient leur entrée dans Rome [1]. Après quelques heures de bombardement seulement, le Pape faisait hisser le drapeau blanc, et donnait ordre au Général Kanzler, d'abandonner la résistance « afin qu'on ne puisse jamais dire que le Vicaire de Jésus-Christ ait consenti, quoique injustement attaqué, à une grande effusion de sang » [2].

Abandonné par l'Europe, sa détermination était prise d'avance, ainsi qu'en témoigne la lettre du 19 septembre 1870 qu'il avait adressée au Général Kanzler, et où il disait, notamment, qu'il croyait de son devoir « d'ordonner que la défense se borne à une protestation propre à constater la violence et rien de plus » [3].

---

(1) Récemment (oct. 1930) M. Mussolini a fait approuver par le Conseil des Ministres, un décret abolissant la fête du 20 septembre établie du temps de Crispi, pour commémorer la chute du Pouvoir Temporel des Papes. Cette fête est remplacée par celle du 11 février, anniversaire de la signature du Traité de Latran.

(2) Le texte de la lettre est reproduit dans Geo London, *De Pie IX à Pie XI*, p. 181.

(3) Voir Geo London, op. cit., p. 180.

Une capitulation en six articles devait consommer la ruine de l'Etat Pontifical [1]. Cette chute, à vrai dire, fut accueillie en Europe sans trop d'émotion ainsi que nous le montrerons plus loin, car elle était prévue depuis longtemps.

De l'avis d'écrivains, non suspects de partialité, il semble bien que l'Etat Pontifical ait été un des plus mal administré de l'Europe de ce temps [2]. Dans les Etats de l'Eglise, on ne trouvait que deux institutions bien organisées, la police et l'inquisition; l'écrivain patriote d'Azeglio dénonça ce régime dans un livre qui eut un grand retentissement : « Les événements de Romagnes » (1846).

L'absence de garanties constitutionnelles, de liberté de conscience, la confusion et l'arbitraire judiciaire, l'absence de tout contrôle en matière financière, les

---

(1) On trouvera la reproduction du texte de la capitulation entre le Général Cadorna et le Général Kanzler dans *Fecia di Cossato*, thèse, Grenoble 1923. *La Papauté en Droit International. Le point de vue italien actuel*, p. 29-30. On y lit notamment : « La ville de Rome, à l'exception de la partie qui est limitée au Sud par les bastions de Santo Spirito, et qui comprend le Mont Vatican, le château Saint-Ange, et les édifices constituant la Cité Léonine, avec son armement complet, drapeaux, armes, poudrières, etc... sera consignée aux troupes de S. M. le Roi d'Italie »..... M. Mussolini dans son discours du 13 mai 1929 a cité en entier le texte de la capitulation, *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 897.

(2) Voyez dans BOMPARD, op. cit., p. 98 une citation empruntée à Lamartine définissant le gouvernement romain « les vices de toutes les natures de gouvernements sans leurs avantages, réunis dans un seul gouvernement. » Voir aussi une décl. de Lord Palmerston cité par Mancini dans son discours à la Chambre Italienne du 28 janvier 1871.

Voir dans GUSTINE : *La Loi des garanties, et la condition internationale de la Papauté*, Thèse, Paris 1901, p. 15, un discours du Prince Napoléon au Sénat le 1er mars 1861, qui est un véritable réquisitoire contre le Pouvoir Temporel.

Voir aussi la lettre Visconti Venosta du 3 septembre 1870, GEO LONDON, p. 177, ainsi qu'une phrase caractéristique de M. Mussolini (Discours Chambre 13 mai 1929). *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 894 : « Dix siècles de guerre, de paix, de désordre, de tumultes, de grandes choses, de grandes misères. »

exemptions et les privilèges, sans nombre, de la noblesse et de la prélature, la résistance à tout progrès, l'impuissance de la police à réprimer le brigandage, voilà les griefs principaux qui étaient formulés contre le gouvernement temporel des Papes [1]. Il n'est donc pas besoin d'invoquer cette tendance générale de l'évolution au cours du XIX[e] siècle, en vertu de laquelle les petits Etats féodaux ont été noyés dans les grandes agglomérations nationales, pour expliquer la chute du Pouvoir Temporel. Celui-ci, né des circonstances (piété des monarques, et surtout désir des peuples de se ranger sous le gouvernement plus humain de l'Eglise) devait disparaître, sous la pression de ces mêmes circonstances qui rendaient son existence impossible, parce qu'en contradiction avec les *principes essentiels* sur lesquels reposent les gouvernements modernes [2].

Section III

Les Projets Italiens en vue de résoudre la Question Romaine

La prise de Rome, nous l'avons dit, n'éclata pas comme un coup de théâtre. Avant la phase d'exécution, celle où la Monarchie de Savoie s'est résolue à prendre en main la cause des peuples italiens, il y eut

(1) Voyez Bompard, p. 89 et suivantes et les nombreuses références.

(2) Voir dans Durand-Morimbeau (*La Question Romaine depuis le Traité de Paris de 1856 jusqu'au 20 septembre 1870* (1901), l'extrait d'une lettre adressée par Cavour en 1855 au comte Walewski (p. 69). « L'Autriche peut bien avec ses troupes les gouverner au nom du Pape, (il s'agit des Romagnes et des Légations), mais je la défie, dut-elle les occuper pendant un siècle, de parvenir à façonner les esprits au point de leur rendre le régime sacerdotal acceptable. »

toute une période préparatoire, que l'on peut approximativement fixer autour des années 1860 à 1870, pendant laquelle les combinaisons, les plus diverses et les plus ingénieuses, étaient proposées pour résoudre le conflit, qui, aux yeux de tous, apparaissait imminent entre les aspirations de l'Italie unitaire et la volonté des Pontifes de demeurer souverain Temporel.

Nous ne saurions entrer dans un examen détaillé de ces divers projets qui n'offrent plus qu'un intérêt historique, mais il nous a paru intéressant d'analyser les tentatives Italiennes qui furent faites, au cours des années 1860 à 1870, en vue d'arriver à un règlement amiable de la Question Romaine.

Les tentatives italiennes pour résoudre la Question Romaine remontent au grand patriote Cavour [1]. Dès 1861 il affirmait, officiellement, le droit et la nécessité, pour l'Italie nouvelle, de faire de Rome sa capitale sur la base d'une entente avec la France : « Notre idéal, disait-il, le 11 octobre 1860, est de faire que la Cité Eternelle, sur laquelle vingt-cinq siècles de gloire ont accumulé tant de gloires, devienne la capitale splendide du royaume Italien » [2]; et, c'est dans ce but, que l'illustre homme d'Etat s'efforçait de persuader au Souverain Pontife qu'il devait renoncer à ses rêves de Pouvoir Temporel.

Dans un discours du 7 mars 1861, il s'écriait, dévoilant toute sa pensée : « Eh bien, quand nous disons au

---

(1) On consultera : *La Revue Politique et Parlementaire* du 10 juin 1929, p. 402 et suiv. ; un article de M. Bourguin intitulé : L'évolution de la Question Romaine de Cavour à Mussolini ; le livre de P. MATTER : *Cavour et l'unité Italienne* et le livre de M. G. E. CURATULO : *La Questione Romana da Cavour à Mussolini. Rome Liberia del Littorio 1928.*

(2) Cité par Mussolini dans son discours du 13 mai 1929. *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 896.

Pape : Saint Père, le pouvoir temporel n'est pas pour vous une garantie d'indépendance; renoncez-y, nous vous donnerons les *franchises spirituelles* que vous avez inutilement demandées, depuis trois siècles, à *toutes les puissances catholiques*..... toutes ces franchises, nous vous les offrons pleines et entières, et nous proclamons ce grand principe : *Libera Chiesa in Libera Stato* » [1].

C'est dans ce but, qu'il envoya à Rome, après Villafranca, l'abbé Stellardi, chapelain de la Cour, avec une lettre autographe du roi, datée du 6 février 1860. On proposait au Pape d'accepter un régime qui agrégeant les Romagnes, les Marches et l'Ombrie au royaume, les maintiendrait pourtant sous la souveraineté du Pontife Romain, assuré d'un poste glorieux, à la tête de la nation Italienne. Le roi assumait, en outre, l'obligation de contribuer, pour une large part, aux dépenses du Saint-Siège et de le défendre contre toute agression étrangère, en maintenant son indépendance. même par les armes [2]. Pie IX refusa.

Mais la tentative, la plus intéressante, devait être la Mission Pantaleoni - Pasaglia [3]. Cavour, dès le 27 décembre 1860, mit au courant de ses espérances le Gouvernement français.

---

(1) Cité par FECIA DI COSSATO, op. cit., p. 24. Voir de même son discours du 25 mars 1801 (cité par DURAND-MORIMBAU, op. cit., p. 150). « Il faut que nous allions à Rome sans que l'autorité civile étende son pouvoir sur les choses spirituelles. »

(2) GUSTINE, op. cit., p. 5.

(3) Le Père Passaglia, très cher à Pie IX qui lui était reconnaissant d'avoir été le théologien du Dogme de l'Immaculée Conception, devait, par la suite, publier une brochure sans nom d'auteur, *Pro causa Italica*, où il demandait que le Pape abandonnât son pouvoir temporel. Sa brochure allait être condamnée lorsque l'auteur se dévoila. Condamné, il refusa de se soumettre, et s'enfuit à Pérouse. C'est au Père Passaglia que Cavour adressait le 21 février 1861 une lettre qui contenait la fameuse apostrophe sur « le rameau d'olivier de la conciliation ». CURATULO, op. cit., p. 37).

L'objet des négociations Passaglia-Pantaleoni était de persuader au Pape l'utilité d'une renonciation au Pouvoir Temporel, moyennant la reconnaissance, en sa faveur, de diverses garanties, et la nécessité d'un accord sur la base, non pas des anciens Concordats, mais du Principe proclamé au Parlement Italien : « L'Eglise libre dans l'Etat libre » et, de fait, six cardinaux étaient favorables aux vues de Cavour [1].

Le projet Pantaleoni intitulé : « *Conventions à établir pour l'indépendance spirituelle du Pape dans l'exercice de l'autorité spirituelle sur le monde catholique* », consacrait l'indépendance du Saint-Siège, mais ne lui reconnaissait aucune souveraineté territoriale. C'est ainsi que, d'après l'article 1er, le Pape « est reconnu comme souverain nominal, bien que sa souveraineté ne s'exerçât sur aucun territoire ». D'après l'article 2, sa personne est inviolable, et n'est subordonnée, même civilement, à aucun autre prince; le terme — même civilement — est à retenir, la loi des Garanties ne devant pas consacrer cette indépendance civile [2]. L'article 12 le déclarait, néanmoins, « *propriétaire* » du

---

(1) Il s'agit des Cardinaux d'Andrea, Bofondi, Amat, Di Pietro, Santucci et De Silvestri (voir CURATULO, op. cit., p. 30).

(2) On trouvera le texte du Projet Pantaleoni dans FECIA DI COSSATO, op. cit., p. 26 et suivantes. Les deux premiers articles sont suivis des mentions « j'approuve » par M. de Cavour.

M. Mussolini dans son discours du 13 mai 1929 *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 896, laisse très nettement entendre, par contre, que la pensée de Cavour était que la souveraineté du Pape fut « ancrée dans un territoire » la Cité Léonine. Il semble bien, au contraire, que le commentaire de l'art. 4 reflétait la véritable pensée de Cavour. A propos de cet article, Cavour faisait cette importante réserve qui, d'ailleurs, devait être reproduite dans la discussion de la loi des Garanties : « J'approuve l'exemption des terres, mais il faut des explications à l'égard de l'immunité de toute action. On ne pourrait jamais admettre que ce territoire devint un lieu de refuge pour les délinquants ou qu'il fut soustrait aux mesures de police, de justice et d'hygiène. »

Palais du Vatican, et considérait ces lieux comme en dehors de toute juridiction de l'Etat Italien.

Les articles 3 et 4 prévoyaient « qu'à titre de compensation et de vénération, on assignerait au Saint-Siège, une masse de biens immeubles, qui pourvoieraient à son indépendance matérielle » et, que, d'autre part, ces biens seraient déclarés « immunisés de toute taxation, et de toute ingérence politique du gouvernement ».

Comme on l'a écrit fort justement [1], en face de Rome, *capitale du monde catholique* [2], Rome, *capitale de l'Italie* venait de se dresser.

Le 6 juin Cavour mourait; il était remplacé, le 11 juin 1861, par le Baron Ricasoli. Celui-ci, continuateur de l'œuvre de Cavour, voulut rendre à l'Italie sa capitale, tout en assurant l'indépendance du chef de la religion catholique. Dès le 10 septembre 1861, il faisait soumettre à Pie IX un projet [3] dans lequel il reconnaissait au Souverain Pontife, la « dignité, l'inviolabilité, et toutes les autres prérogatives souveraines » (article I), le droit de légation, (l'Italie s'engageait

---

(1) GUSTINE, op. cit., p. 7.

(2) Les catholiques ont longtemps professé une théorie particulière sur l'indisponibilité de l'Etat Pontifical qui heurtait le principe politique moderne du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, mais qui était pleinement en harmonie avec la théorie des Papes, sur l'origine du Pouvoir Temporel. Voici un passage tout à fait suggestif. « La capitale du monde catholique, disaient-ils, n'appartient qu'aux nations catholiques. Résidence du Souverain Pontife, renfermant les établissements et les archives de la catholicité, personne n'a le droit de l'en spolier, *les puissances catholiques ont le droit de l'y maintenir.* » (Dép. du prince de Metternich 28 mai 1861 cité par GUSTINE, p. 7.). On connaît aussi la fameuse apostrophe de Rouher au Corps Législatif en 1867. « Jamais la France ne supportera cette atteinte à son honneur et à la catholicité. »

(3) *Atti ufficiale del Parlamento italiano. Camera dei Deputati,* 20 nov. 1861, p. 1256, vol. 2.

même à protéger les nonces tant qu'ils seraient sur son territoire) (article III). La pleine liberté de communication lui est aussi garantie, avec le monde catholique, sans aucune ingérence de la part du gouvernement (article IV), celui-ci s'engageant, en outre, à ne mettre aucun obstacle aux actes exercés par le Souverain Pontie (article II). On remarquera aussi dans ce projet, l'article X [1] d'après lequel les Puissances devaient éventuellement contribuer à assurer la dotation du Saint-Siège, mais, par contre, le projet est muet sur la question de la propriété et de la souveraineté du Pontife sur le Vatican. Le Pape, par la voix du Cardinal Antonelli, refusa toute transaction.

⁂

Il nous reste maintenant à dire quelques mots des deux dernières tentatives qui furent faites pour résoudre la Question Romaine à la veille même de la chute du Pouvoir Temporel [2]. Elles se rattachent à la Circulaire Visconti Venosta et au Mémorandum joint [3], et à

---

(1) L'Italie a longtemps pensé que la Question Romaine était une question internationale. C'est ce qu'indique l'art. X ainsi conçu : « Le gouvernement de S. M. le Roi d'Italie, afin que toutes les puissances et tous les peuples catholiques puissent concourir à l'entretien du Saint-Siège, ouvrira avec ces puissances les négociations opportunes pour déterminer la quote part de chacune d'elles dans la dotation, dont il est parlé à l'article précédent. »

(2) Nous mentionnons seulement pour mémoire la mission Vegezzi en 1864 et Tonello en 1866 ; elles avaient d'ailleurs presque uniquement pour but de régler la condition de l'Eglise en Italie (CURATULO, op. cit., p. 47 et suiv.).

(3) GUSTINE, op. cit., p. 48. Le mémorandum ne fut pas inséré au livre vert ; il fut publié par l'Indépendance Belge et mentionné par Mancini dans la discussion de la loi des Garanties (séance du 28 janvier 1871). On trouvera le texte de la circulaire et du Memorandum dans le livre du TIBER : *I patti del Laterano ; la questiona Romana, da Cavour à Mussolini* (*E. Vercesi e A. Mondini*), 1929, p. 215 et suiv.

la Mission Comte Ponza di San Martino. C'est le 29 août 1870, que M. Visconti Venosta adressa aux gouvernements étrangers la circulaire dans laquelle il indiqua « les conditions de la transformation nécessaire du pouvoir pontifical, conséquence inévitable du *progrès du temps* et des *changements politiques* accomplis dans la péninsule ».

Comme les projets antérieurs, la circulaire Visconti Venosta et le Mémorandum joint reconnaissent au Souverain Pontife la dignité, l'inviolabilité, et toutes les autres prérogatives souveraines et, de plus, la prééminence à l'égard du roi et des autres Souverains. La liberté de communication avec les Etats, le clergé et les pays étrangers lui est assurée, de même que la protection du droit de légation actif et passif. Il est particulièrement intéressant de noter, qu'à la différence du projet Pantaleoni, ces deux textes consacrent d'une façon formelle la *souveraineté territoriale* du Pape :

« La Cité Léonine reste sous la pleine juridiction et souveraineté du Souverain Pontife ».

(La città Leonina resta sotto la piena giurisdizione e sovranità del Pontifice).

Signalons que l'Italie s'engage à constituer au Pape une dotation fixe et intangible, qui ne doit pas être inférieure à celle qui est assignée actuellement au bilan du budget Pontifical. Il est enfin stipulé, que chaque article de ce contrat public et bilatéral devra former le sujet d'une entente avec les Puissances qui ont des sujets catholiques.

A l'extrême fin du Pouvoir Temporel, le Gouvernement Italien s'efforça encore d'aboutir à un compromis : le 8 septembre, c'est la Mission du Comte Ponza di San Martino, chargé de remettre au Pape

une lettre de Victor-Emmanuel où celui-ci déclarait « qu'il se voyait, dans l'inéluctable nécessité, d'occuper les territoires Pontificaux, pour garantir la sécurité du Pape en maintenant l'ordre ». Cette lettre était accompagnée d'une autre lettre où le Président du Conseil déclarait, que « sans préjuger d'aucune question politique qui pourrait être soulevée par les manifestations libres et pacifiques du peuple Romain, le gouvernement du roi assurerait avec fermeté les garanties nécessaires à l'indépendance spirituelle du Saint-Siège »; et parmi ces garanties, le Président du Conseil n'hésitait pas à faire figurer la garantie temporelle, lorsqu'il écrivait : « Le chef de la catholicité conservera sur les rives du Tibre un *siège honorable et indépendant* de toute souveraineté humaine » [1].

Le Comte Ponza di San Martino arriva à Rome porteur de ce message; il vit le Cardinal Antonelli, et obtint une audience du Pape; mais peu après ce dernier repoussait toute transaction qui consistait à lui laisser la souveraineté sur la Cité Léonine. Cinquante-neuf ans après, cependant, les Accords de Latran ne devaient pas consacrer une autre solution.

Le partage de Rome était la seule solution de bon sens.

C'est aussi le 8 septembre, nous devons le noter, que, dans une lettre [2] aux représentants du roi à l'étranger, le Ministre Visconti Venosta n'hésitait pas à admettre à nouveau l'intervention des Etats tiers; il

(1) Voir Discours Mussolini 13 mai 1929. *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 397. La lettre de V.-Emmanuel au Pape, la réponse de Pie IX à celui « qui n'est pas digne d'être un fils soumis qui se fait gloire de professer la foi catholique », le rapport du comte Ponza au roi, sont reproduits par TIBER, op. cit., p. 211 et suiv.

(2) On trouvera le texte de cette lettre dans GEO LONDON, op. cit., p. 179. *Documenti diplomatici relativi alla questione romana communicati del ministro degli affari esteri*, 19 décembre 1870.

disait notamment : « L'Italie est prête à prendre des *arrangements avec les puissances* sur les conditions à déterminer, d'un commun accord, pour assurer l'indépendance spirituelle du Pontife. »

Dans le projet Ricasoli, on remarquera qu'il ne s'agissait que de négociations, sur une base beaucoup plus réduite : la détermination de la quote-part à fournir par les Puissances, pour assurer l'indépendance économique du Saint-Siège. Ici, c'est la situation même de la Papauté qu'il s'agit de régler par voie d'entente internationale. Ce texte nous a paru particulièrement important. Certes, le problème devant lequel l'Italie allait se trouver n'était pas nouveau, nous l'avons déjà dit, mais il était singulièrement embarrassant; l'Italie redoute encore l'attitude des Grandes Puissances et c'est ce qui explique ces tentatives intéressées, pour *internationaliser le Problème Romain*. Les événements considérables qui se passaient en Europe devaient brusquer les choses, et c'est à la faveur de ceux-ci que l'Italie put réaliser ses ambitions; mais jusqu'au dernier moment, le gouvernement Italien s'efforcera de calmer les appréhensions « en se déclarant résolu à assurer les garanties nécessaires à l'indépendance spirituelle du Saint-Siège, et à en former même le sujet de futures négociations entre l'Italie et les Puissances intéressées » [1], et M. Visconti Venosta déclarait, quelques jours avant la chute du Pouvoir Temporel, que les troupes royales s'arrêteraient devant la Cité Léonine tant que le Pape y serait (v. dépêche de Sir Paget à Lord Granville du 8 septembre 1870) [2] et de fait, nous le savons, le 20 sep-

(1) Voir les déclarations de M. Lanza au Comte Ponza di San Martino citées par GUSTINE, op. cit., p. 53.

(2) Voir GUSTINE, op. cit., p. 53.

tembre 1870, *la capitulation de la Cité Léonine était exclue;* elles n'y pénétrèrent pour maintenir l'ordre que sur la demande expresse du pape [1], à la suite de troubles survenus par l'incursion de bandes armées qui assaillirent l'aile droite du Portique de Saint-Pierre aménagé en caserne, après avoir envahi le Borgo, et pillé la caserne Seristori [2].

Section IV

L'Attitude de la France (1860-1870) à la Convention de 1864

Nous venons de passer en revue, les divers projets qui furent soumis au Souverain Pontife, de la part du Gouvernement Italien, pour résoudre la Question Romaine, et qui n'étaient que la recherche d'un compromis tendant à satisfaire deux points de vues oppo-

(1) Voir discours Mussolini 13 mai 1929, *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 897 : « L'Italie semblait bien par là laisser au Pape la souveraineté de ce territoire. » M. Jarrige, op. cit., p. 85 et suivantes, s'est demandé quelle était la valeur juridique de cette exclusion ; l'Italie admettait-elle la reconnaissance de la souveraineté temporelle des Papes sur la Cité Léonine,... ou l'exclusion de la Cité Léonine n'entraînait-elle pas moins la reconnaissance de la souveraineté italienne avec dispense d'occupation militaire ; M. Jarrige incline vers la deuxième solution avec raison selon nous... « les conventions de capitulation étant des conventions militaires desquelles il ne faut pas conclure des effets juridiques qui dépassent les questions militaires ». Cette question présente d'ailleurs peu d'intérêt pratique ; nous verrons comment la loi des Garanties allait considérer l'Etat Italien, comme souverain exclusif de Rome, sans en excepter la Cité Léonine.

(2) Devoghel, *La Question Romaine sous Pie XI et Mussolini*, p. 147, note 1 ; Pertinax, op. cit., p. 121, note 20, donne une explication un peu divergente. Il montre les hésitations du Gouvernement de Florence qui craignait que le Vatican ne pratiquât la politique du pire dans le dessein de lui créer des embarras.

sés, les tendances unitaires de l'Etat Italien, et la nécessité d'indépendance du Pape.

De son côté, le Gouvernement français ne restait pas inactif. Nous allons rapidement exposer son attitude de 1860 à 1870; en bref, les tentatives françaises eurent le même but que les tentatives italiennes; l'Empereur Napoléon III aurait voulu amener le Pape à renoncer, de son plein gré, à sa souveraineté temporelle.

Il est tout à fait intéressant et significatif de relire un ouvrage qu'il fit paraître, avec la collaboration de M. de la Gueronnière, sous le titre « *Le Pape et le Congrès* » (1859). Dans cette brochure, après avoir posé en principe la nécessité d'assurer l'indépendance du chef de la religion au moyen d'une souveraineté effective, on pouvait lire : « Le pouvoir du pape ne peut être qu'un pouvoir paternel ; il doit plutôt ressembler à une famille qu'à un Etat; non seulement il n'est pas nécessaire que son territoire soit très étendu, mais nous croyons qu'il est même essentiel qu'il soit restreint. Plus le territoire sera petit, plus le souverain sera grand »; et il s'efforçait de résoudre la question des Romagnes dans le sens des aspirations italiennes : « En rendant les Romagnes au Saint-Père on ne lui donnerait pas des sujets soumis et dévoués; on ne lui donnerait que des ennemis de son pouvoir, décidés à lui résister, et que la force seule pourrait contenir » [1].

La pensée de l'Empereur est du reste très nettement formulée dans une lettre que celui-ci adressa au Sou-

(1) Ce sont d'ailleurs des formules analogues que l'Empereur avait employées dans sa lettre au Souverain Pontife du 14 juillet 1859 où « il le supplie d'écouter la voix d'un fils dévoué à l'Eglise, mais qui comprend les *nécessités de son époque* ». (Voir la lettre dans DURAND-MORIMBAU, op. cit.).

verain Pontife, par l'intermédiaire de M. de la Valette en 1862. Il fallait, pensait l'Empereur, arriver à une combinaison « par laquelle le Pape accepterait ce qu'il y a de grand dans la pensée d'une peuple qui aspire à devenir une nation, et de l'autre côté, ce peuple reconnaîtrait ce qu'il y a de salutaire dans un pouvoir dont l'influence s'étend sur l'univers entier. On atteindrait ce double but par une combinaison, qui, en maintenant le Pape maître chez lui, abaisserait les barrières qui séparent aujourd'hui ses Etats du reste de l'Italie. Pour qu'il soit maître chez lui, l'indépendance doit lui être assurée et son pouvoir accepté librement par ses sujets. Il faut espérer qu'il en serait ainsi, d'un côté lorsque le gouvernement italien s'engagerait, vis-à-vis de la France, à reconnaître les Etats de l'Eglise et la délimitation convenue, de l'autre, lorsque le Gouvernement du Saint-Siège, revenant à d'anciennes traditions consacrerait le privilège des municipalités et des provinces, de manière à ce qu'elles s'administrent pour ainsi dire elles-mêmes, car alors le pouvoir du Pape planant dans une sphère élevée, au-dessus des intérêts secondaires de la société, se dégagerait de cette responsabilité toujours pesante et qu'un gouvernement fort peut seul supporter » (20 mai 1862) [1].

Ces paroles nous semblent empreintes de beaucoup de sagesse. Le Pouvoir Temporel apparaît comme un *symbole* de la Souveraineté Pontificale et non comme une *fin en soi*, désirable à ce titre; la dernière phrase de la lettre est particulièrement suggestive à ce titre.

---

(1) GUSTINE, op. cit., p. 16-17. C'est dans cet esprit que M. Thouvenel envoya au Marquis de la Valette avec ordre de les soumettre au Pape 4 propositions ; il y était question entre autres de la constitution au profit du Souverain Pontife d'une liste civile, à laquelle la France s'engageait à contribuer pour une somme de trois millions. Le Pape refusa catégoriquement (juin 1862).

Cette politique d'équilibre, l'ardeur de la lutte devait la rendre impossible; et le Gouvernement français ne devait aboutir qu'à la Convention de 1864, règlement transactionnel malheureux de la Question Romaine; — malheureux, parce qu'il ne donnait pas satisfaction aux patriotes Italiens qui réclamaient Rome capitale, et au Souverain Pontife qui, à cette date, considérait l'exercice du Pouvoir Temporel non seulement comme une garantie de liberté, mais comme hautement désirable, et qui ne put manquer de considérer la convention comme une trahison de l'Empereur [1].

La Convention de septembre [2], véritable cas de stipulation pour autrui, puisque la France intervient pour le Saint-Siège, est un traité de garantie et de protection sur la base du *statu quo* territorial de cette époque. Par l'article I[er], l'Italie s'engageait à ne « pas attaquer le territoire actuel de Saint-Père, et à empêcher, même par la force, toute attaque venant de l'extérieur contre ledit territoire ».

D'après l'article II (contre-partie de l'article I[er]) la France devait retirer ses troupes des Etats pontificaux graduellement et à mesure que l'armée du Saint Père serait organisée. L'évacuation devait au moins être accomplie dans le délai de trois ans.

Les articles III et IV avaient trait respectivement à l'organisation d'une armée Papale [3], et à la prise en charge par l'Italie d'une part proportionnelle de la dette des Anciens Etats de l'Eglise.

---

(1) Voir PERTINAX, op. cit., p. 87.

(2) Voir Discours Mussolini 13 mai 1929, *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 897.

(3) *Sur les facilités que le Gouvernement de Napoléon III donna à nos soldats et à nos officiers pour s'engager dans l'armée du Pape*, voir DURAND-MORIMBAU, op. cit., p. 171.

La Convention de 1864 avait été un pis aller, auquel l'Italie ne s'était ralliée que par la force même des choses; cet arrangement consacrait implicitement la souveraineté temporelle des Papes, souveraineté, il est vrai réduite, puisque le territoire actuel des Papes à cette époque se trouvait diminué par les annexions successives. Aussitôt l'accord conclu, les deux parties ne s'entendent plus sur l'interprétation à donner [1]. Malgré le transfert de la capitale à Florence, les membres du gouvernement Italien devaient proclamer bien haut, que les stipulations intervenues ne devaient en rien gêner l'exécution du programme national, tandis que l'Empereur se déclarait prêt à intervenir, au cas de sédition ou d'attaque de guerre de l'Italie à Rome.

La Convention ne devait recevoir un commencement d'exécution qu'en 1866, lorsque le Gouvernement français donna l'ordre à son corps d'occupation d'évacuer les Etats du Saint-Siège, sans toutefois, ainsi que le spécifiait M. de Moustier, que cet ordre équivalût à un abandon de la protection, accordée jusqu'ici au gouvernement papal [2].

Le 15 novembre 1866, ce dernier écrivant au baron de Malaret lui disait en effet : « Au moment où nous allons exécuter nos engagements, il doit être bien compris que la cessation d'une occupation militaire, dont la nature était essentiellement temporaire, constitue un simple changement dans le mode de protec-

(1) Voir les thèses en présence dans GUSTINE, op. cit., p. 27 et 28.

(2) Voir Arch. dipl. 1867, IV, page 1646 ; ce droit d'immixtion l'Italie le reconnaissait formellement à la France, mais à la France seule, ainsi que cela résulte d'une déclaration faite à l'Espagne qui manifestait des velléités d'intervenir dans la Question Romaine. Voir Dép. du général Menabrea au Comte Corti, 6 janvier 1868. GUSTINE, op. cit., p. 40.

tion que la France a jusqu'ici accordée au gouvernement pontifical, et nullement un abandon de cette protection. »

Nous passons rapidement sur les événements qui s'ensuivirent. Le 15 décembre, les troupes françaises quittaient Rome, laissant le Pape sous la Protection de la Légion d'Antibes. L'invasion des frontières de l'Etat Pontifical par les bandes garibaldiennes [1], le 28 septembre 1867, devait amener les protestations du Gouvernement français, et déterminer l'envoi d'un corps du Général de Failly qui s'embarqua à Toulon. L'armée française arrivait à Rome le 30, et sauvait les troupes Pontificales battues à Mentana, tandis que Garibaldi était interné par ordre du cabinet de Florence. Rome fut évacué, les troupes françaises concentrées à Civita Vecchia, mais une division seulement revint en France. Dans les mois qui suivirent, le Gouvernement Italien ne cessa de réclamer le rappel des troupes françaises.

Dans un projet de *modus vivendi,* entre le Saint-Siège et le Gouvernement Italien, soumis au Gouvernement français, le 24 janvier 1868, l'Italie réclamait la remise en vigueur de la Convention de 1864. L'Empereur qui communiqua le *modus vivendi* au Saint-Siège n'en maintint pas moins ses troupes.

C'est le 1er août 1870 seulement que le dernier soldat français quittait Rome. Le rôle de la France dans la Question Romaine était épuisé [2]. Depuis cette date, les

---

(1) Dans l'état actuel de la documentation, on ne sait pas si cette tentative reçut l'approbation du gouvernement italien.

(2) C'est le 1er août 1870 que le dernier soldat français quittait Rome. L'Impératrice Eugénie, avait mis à la disposition du Pape, le navire *Orénoque* au cas où le Pontife fuirait de Rome ; le

dirigeants de notre pays ont conservé une attitude de *neutralité bienveillante* [1] : sous J. Favre, qui après la chute du Pouvoir Temporel n'en maintint pas moins une légation auprès du Saint-Siège qu'il éleva au rang d'ambassade et, de *neutralité plutôt hostile*, sous les gouvernements anticléricaux qui se sont succédé à partir de 1884 [2].

Ce n'est que beaucoup plus tard que la reprise des relations diplomatiques Franco-Vaticanes allait donner un élan nouveau et un regain d'actualité aux discussions sur la Question Romaine, peut-être en précipiter la solution, à tel point qu'on a pu dire : « De même que le retrait des troupes françaises de Rome, avait en 1870, sonné le glas du Pouvoir Temporel, un nouvel acte du Gouvernement français était à l'origine directe de la réouverture de la question, et du rétablissement de la souveraineté Pontificale » [3].

---

13 octobre 1874 celui-ci fut retiré, mais un navire stationnant dans nos ports méditerranéens, était mis à la disposition du Saint-Père (voir *J. Off.* 13 octobre 1874) « au cas où contrairement au désir de la France il se déciderait à quitter l'Italie. »

(1) « Dites bien au cardinal, écrivit le 17 mars J. Favre à M. de Béhaine, qu'autant je suis hostile à toute démarche qui pourrait faire supposer que nous voulons encourager les espérances des défenseurs du pouvoir temporel, autant je suis prêt à m'associer à toute action qui aurait pour but la protection de l'indépendance spirituelle du Saint-Père. » GUSTINE, op. cit., p. 72.

(2) Voir pour explications dans A. DE MONZIE, *Rome sans Canossa*, p. 31-32, une déclaration de M. E. Combes : « Le rappel de M. Nisard signifie, politiquement, que nous ne pouvons admettre, sous aucun prétexte, que la présence de notre Ambassadeur à Rome soit interprétée par le Saint-Siège dans un sens favorable à ses prétentions, et lui servir en quelque sorte de justification apparente pour une revendication de droits que nous repoussons de la manière la plus absolue. »

(3) JARRIGE, op. cit., p. 116.

Section V

L'Attitude de la Papauté en face des Projets de Transaction et les raisons de cette attitude

Nous venons d'exposer les tentatives italiennes et françaises qui furent faites pour résoudre la Question Romaine.

L'intransigeance de la Papauté empêcha toute transaction d'aboutir; cette intransigeance, d'ailleurs, paraîtra toute naturelle, si on tient compte de la théorie particulière que les Pontifes soutenaient sur la nature de leur Pouvoir Temporel, et que nous allons rapporter. La sauvegarde de leur liberté d'action n'était pas seulement en jeu; les territoires pontificaux participaient d'une sorte d'indisponibilité particulière. Il semble bien, qu'il ne s'agissait pas seulement de l'affirmation du principe d'indépendance, de non sujétion juridique; le Pape considérait en effet l'exercice effectif de la souveraineté comme utile et bienfaisant. Les Etats Pontificaux étaient une sorte de domaine choisi par la Divine Providence. Rome, dira sans embages le cardinal Grasselini, a été choisie, à cet effet, par Saint Pierre parce que « c'était le centre du monde antique et que Rome étendait sa puissance sur toute la terre habitée » [1].

« Ce domaine est inaliénable. Ni le pape, qui prête serment de le conserver intact, ni les cardinaux qui

(1) Cardinal Grasselini. *Rapport du pouvoir temporel avec la souveraineté spirituelle*, 1804, p. 37.

prêtent le même serment, ne peuvent l'amoindrir, car il appartient à l'Eglise même : le Pape ne peut consentir à une abdication d'aucun genre, parce que ses Etats ne sont pas sa propriété personnelle, mais qu'ils *appartiennent à l'Eglise* même, à l'avantage de laquelle ils furent constitués ». (Cardinal Antonelli au nonce à Paris, 29 février 1860). — « Il ne dépend pas plus du Souverain Pontife qu'il n'est au pouvoir du Sacré-Collège de céder la moindre parcelle du territoire de l'Eglise. Le Saint Père ne fera donc aucune concession de cette nature; un conclave n'aurait pas le droit d'en faire; *ses successeurs de siècle en siècle ne seraient pas plus libres d'en faire* ». (Cardinal Antonelli au marquis de Lavalette : dépêche à M. de Thouvenel, citée au *Moniteur*, le 1er mars 1862) [1].

C'est ainsi que le Pape, après la Réunion du Congrès de Vienne (1815), tout en témoignant sa reconnaissance aux souverains par l'aide desquels il avait pu rentrer en possession de ses Etats, n'en déclare pas moins qu'il se trouve, à son regret, dans la nécessité de manifester ses sentiments à l'égard de *ces domaines du Saint-Siège dans lesquels il n'a pas été rétabli.* (Voir cette protestation en entier dans De Clercq, op. cit., t. II, p. 617 et suivantes.)

Professant une pareille théorie, l'attitude du Saint-Siège, au cours des années 1860-1870 s'explique facilement; toute abdication de la plus petite parcelle de territoire lui eut paru sacrilège [2]. C'est ainsi qu'il

(1) Nous avons emprunté ces citations à l'ouvrage de M. BOMPARD, op. cit., p. 80.

(2) Voir dans ce sens *Le Pouvoir Temporel justifié par l'Histoire*, Cardinal MATHIEU (1863) où celui-ci croyait pouvoir établir que chaque fois que la Papauté perdait sa souveraineté temporelle, elle perdait sa souveraineté morale.

On connaît aussi les termes dont le Pape stigmatisa la brochure La Gueronnière où celui-ci n'avait cru pouvoir établir que « plus

n'admit jamais la distinction due à la diplomatie française entre pouvoir temporel et pouvoir spirituel. Dans une encyclique du 19 janvier 1860 [1] le Pape se déclarait prêt à perdre même la vie pour conserver intègre et inviolé le pouvoir civil de l'Eglise romaine avec ses possessions temporelles et ses droits, qui appartiennent à l'Univers catholique tout entier, et, de fait les Papes tinrent leur promesse; que ce soit au projet de Cavour, au projet Ricasoli, au Mémorandum de la Cité Léonine, les Papes répondirent par des refus catégoriques [2]. Au comte Ponza di San Martino, le Pape aurait déclaré : « Je ne suis ni prophète, ni fils de prophète, mais je vous assure que vous n'entrerez pas à Rome » [3]. Les événements devaient lui donner tort; mais il était dans la logique des théories qu'il avait professées [4] : le chef spirituel jugeait sa souveraineté

---

le territoire pontifical était petit, plus le souverain était grand. » « C'est un monument insigne d'hypocrisie et un tissu ignoble de contradictions. » Il est assez curieux de noter que Pie XI dans l'allocution du 13 février 1929 aux prédicateurs romains de Carême reprit ou à peu près la formule dont s'était servi La Gueronnière : « Nous nous sentons vraiment le droit de le dire ; le territoire que nous nous sommes réservé et qui nous a été reconnu est bien petit matériellement, mais il est en même temps, le plus grand du monde, de quelque autre point de vue qu'on le considère. » Nous n'en tirons aucun argument contre la Papauté, mais cela suffit à montrer le chemin parcouru depuis un demi-siècle. (Voir DEVOGHEL, op. cit., p. 226).

(1) GUSTINE, op. cit., p. 4.

(2) Cependant Pie IX fit examiner le projet Cavour de 1861 par les Cardinaux Antonelli et Santucci, déliés par le Pape de leur serment cardinalice afin qu'ils puissent traiter de l'aliénation des biens de l'Eglise. (Voir LE MAROIS, thèse 1923, Paris, p. 22). Mais on sait comment ces tentatives de conciliation avortèrent.

(3) CURATULO, op. cit., p. 60.

(4) On trouvera dans la *Doc. Cath.* n° 29 juin 1929, t. 21, col. 1642, la liste des diverses allocutions, encycliques et brefs où le Souverain Pontife revendique ses droits territoriaux, garants de son indépendance ; nous ne pouvons manquer de citer la prop. 76

temporelle en chef spirituel d'un point de vue théologique, qui, on l'a fort bien dit, n'est pas plus susceptible de démonstration que de réfutation; mais, du point de vue juridique, la thèse pontificale n'était pas défendable [1].

---

du Syllabus (1864) qui condamne la proposition suivante : « L'abrogation du principat civil dont jouit le Siège apostolique servirait grandement la liberté de l'Eglise. »

L'encyclique la plus significative à cet égard est celle du 19 janvier 1860 où le Pape proclamant le Domaine Pontifical inviolable, déclare qu'il ne pourra consentir aucune cession de territoire, pas plus qu'il ne lui sera possible de modifier les conditions essentielles de son gouvernement. (Voir le texte dans DURAND-MORIMBAU, op. cit., p. 123.

(1) Voir pour l'examen de la théorie Pontificale JARRIGE, op. cit., p. 147 et suivantes.

CHAPITRE II

LA LOI DES GARANTIES

SECTION I : *L'attitude de l'Italie et des Puissances à la suite de la chute du Pouvoir Temporel.*

SECTION II : *Analyse de la Loi des Garanties.*

« Pour résoudre la question, nous aurons sans cesse présents à l'esprit les deux principes suivants. Il convient avant tout de maintenir l'unité nationale, l'intégrité territoriale, de restituer au peuple romain la liberté de décider de ses destinées. Il faut en second lieu avoir souci de la dignité du Pontife, de la liberté de son ministère qui le constitue chef d'une hiérarchie qui étend largement ses rameaux en dehors de l'Italie... *Le gouvernement de Sa Majesté fidèle aux promesses faites, croit nécessaire de reconnaître le Saint-Siège comme une institution souveraine.* Ces principes seront développés dans un projet de loi... » (*Decreto 9077 della raccolta degli atti uffiziali.*)

« La Loi des Garanties a reconnu au Pape une souveraineté *spirituelle et honorifique,* mais elle ne lui a attribué aucun pouvoir d'une souveraineté territoriale et juridique.» (SCIALOJA, *Sul diritto d'autore relativamente al Codex juris canonici,* 1921, p. 5.)

Section I

L'attitude de l'Italie et des Puissances à la suite de la chute du Pouvoir Temporel

Ce qui doit être noté dans la situation créée en 1870, c'est que, contrairement à ce qui s'était produit lors des trois précédentes suppressions du pouvoir temporel, en 1790, en 1809 où le Pape avait été transporté en France, et en 1849, où il s'était enfui à Gaete, le Pape, en fait, demeura à Rome, s'enferma dans le Vatican en se proclamant prisonnier [1]. Le Cardinal Antonelli eut beau protester contre l'indigne et sacrilège spoliation des domaines du Saint-Siège, rien n'empêcha le plébiscite triomphal [2] qui devait, le 2 octobre, ratifier le coup de force de septembre. A Bologne, il y eut 21.000 suffrages pour l'annexion et deux

(1) A plusieurs reprises il fut cependant question pour le Pape de quitter Rome. Après la mort de Pie IX, notamment, plusieurs cardinaux pensèrent à tenir le conclave hors de l'Italie, certains proposaient Malte. Crispi leur fit savoir que s'ils partaient, ils seraient reconduits à la frontière avec les honneurs dûs à leur rang, mais qu'ils ne pourraient pas rentrer en Italie, le gouvernement ayant décidé de faire occuper dans cette hypothèse les Palais Pontificaux. On sait que c'est le futur Léon XIII qui, avec le cardinal de Pietra, informa Crispi de la décision des cardinaux de demeurer à Rome. (*Sur les projets d'exil de Pie IX et de Léon XIII*, voir Pertinax, op. cit., p. 95). Pendant la guerre de 1914, le gouvernement espagnol offrit au Pape le Palais de l'Escurial.

(2) La Papauté dénonça ce plébiscite comme entaché de fraude et de violence ; mais c'est comme le dit M. Bompard, « en droit des Gens, comme en Droit interne, la ressource des minorités dont un vote brise les espérances. » Les fascistes ont insisté sur ce fait que pas un seul habitant de la rive droite du Tibre ne voulût rester sujet du Pape. (Voir l'affirmation de Curatulo, op. cit., p. 89-90). (Voir cependant contra Durand-Morimbau, op. cit., p. 142, qui dénonce le caractère fictif du plébiscite).

contraires; dans les Romagnes 200.000 oui et 244 non, dans l'Ombrie 97.000 oui et 380 non; dans les Etats Romains 133.000 oui et 1.500 non, dans les Marches 133.000 oui et 1.200 non [1].

Le 9 octobre, ce résultat fut présenté au roi Victor-Emmanuel. Le même jour, un décret, sanctionné par une loi du 4 février 1871 annexait Rome au Royaume d'Italie, et y transportait le siège de sa capitale [2]. Mais ce décret, outre l'article 1er qui déclarait que Rome et les provinces romaines faisaient partie intégrante du royaume d'Italie, stipulait dans son article 2 que le Souverain Pontife conservait la dignité, l'inviolabilité et toutes les prérogatives personnelles du souverain. D'après l'article 3, une loi subséquente devait déterminer les conditions aptes à garantir, même par des *franchises territoriales*, l'indépendance du Souverain Pontife et le libre exercice de l'autorité spirituelle du Saint-Siège. (*Con apposita legge verranno sancite le condizioni atte a garantire anche con franchigie territoriali, l'indipendenza del Sommo Pontefice.*) (Décret du 9 octobre 1870, n° 5903, *della Raccolta degli atti uffiziali*).

Comme on le voit, l'Italie ne perd pas de vue le problème essentiel de la liberté du Saint Siège, qui à ce moment se posait dans toute son acuité. La liberté de territoire était prévue d'une façon expresse, puisque

---

(1) Voir BOMPARD, p. 93. A un moment donné il fut question de mettre à part les bulletins de vote des habitants de la Cité Léonine, mais on ne persévéra pas dans cette intention « *Avanti i romani del Trastevere* », aurait déclaré le Baron Blanc. (CURATULO, op. cit., p. 90).

(2) Le texte du décret d'acceptation du plébiscite Romain, et la loi pour la translation de la capitale de Florence à Rome est reproduit par TIBER, op. cit., p. 224 et suiv. La ville de Rome est la capitale du royaume, déclare l'article 1er de la loi.

l'article 3 stipulait des franchises territoriales, c'est important à noter. Cependant, durant quelque mois, l'Italie se trouva dans une position difficile, et M. Mussolini l'a déclaré, sans ambages, dans son discours du 13 mai 1929 [1] : protestations qui venaient du Vatican « parce que le secret postal n'était plus respecté, parce qu'on avait dû suspendre le concile œcuménique à raison de certaines violences dont se seraient rendus coupables les soldats de l'armée italienne ». Mais les protestations venaient aussi des catholiques du monde entier et particulièrement d'Europe.

C'est pourquoi, les hommes d'Etat Italiens s'efforcèrent, au lendemain de la prise de Rome, de rassurer les puissances. C'est ainsi que, répondant à une note de Vienne, le Ministre Visconti Venosta tâchait de montrer que l'indépendance du Pape ne serait en rien gênée par l'unité Italienne, et afin de prouver le bon vouloir de l'Italie, le ministre des affaires étrangères, quoique sous une forme atténuée, faisait appel à l'intervention étrangère : « Pour le moment, écrivit-il, il suffira de rappeler que le privilège de l'*exterritorialité* mettra la personne du Saint-Siège dans la condition d'un souverain, en le plaçant dans une sphère inaccessible à toute influence politique, que le même privilège d'exterritorialité couvrira ses palais et ses résidences, que les cardinaux conserveront leur rang de princes et auront les honneurs qui y sont attachés, enfin qu'une liste civile, garantie au besoin par un traité public, mettra le Saint-Siège en mesure d'exercer, avec la même splendeur qu'auparavant, ses fonctions spirituelles. Il est digne, des souverains catholi-

(1) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 898.

ques et des gouvernements éclairés, *de s'associer à nous*, pour nous aider à mettre hors de discussion l'efficacité et la portée réelle des garanties que nous offrons au Saint-Père. Les bons offices des Etats réussiront, peut-être, à persuader au Pape, qu'il a rempli, jusqu'au scrupule, ses devoirs de conscience et que la conciliation répond aux véritables intérêts de l'Eglise. Quand bien même le Pape resterait sourd à ces prières, les gouvernements ayant des sujets catholiques, rempliraient une noble mission en négociant en faveur du chef de l'Eglise des garanties qui rassureraient complètement les consciences. » (Dép. de M. Visconti Venosta à M. Minghetti, 21 septembre 1870) [1].

Ce qui est à noter dans les déclarations de Visconti Venosta, c'est qu'à la différence de sa circulaire du 29 août 1870, il n'est pas dit que la cité Léonine restera sous la juridiction et souveraineté du Pape, il est seulement question du privilège d'exterritorialité. Par contre, Visconti Venosta est fidèle à son idée d'arrangement international; cette idée d'arrangement international que l'Italie de 1929 a repoussée avec dédain, comme indigne de son honneur de nation souveraine, a longtemps été en faveur dans les milieux officiels italiens, comme nous venons de le voir.

Le 18 octobre l'Italie portait officiellement à la connaissance des puissances la suppression du Pouvoir Temporel sans en excepter la cité Léonine, en même temps qu'elle proposait pour le maintien de la haute situation du Pape dans le monde, un double ordre de garanties, « par la libre et incessante communication avec les fidèles, par les nonciatures qu'il

(1) GUSTINE, op. cit., p. 60-61.

continuera d'avoir auprès des Puissances, par les représentants que les Puissances continueront à accréditer auprès de lui, enfin, et surtout, par la séparation de l'Eglise et de l'Etat, que l'Italie a déjà proclamée, et que le gouvernement du roi se propose d'appliquer sur son territoire, dès que le Parlement aura donné sa sanction aux projets des conseillers de la couronne » [1].

Mais, même après le vote de la Loi des Garanties l'Italie éprouve, comme un scrupule, à avoir réglé seule, la condition internationale du Saint-Siège.

Les Archives diplomatiques (année 1874, t. 4) sont remplies d'offres et d'avances faites par l'Italie en vue d'aboutir à une entente internationale. A la veille et au lendemain de la chute du Pouvoir Temporel, le ministre Visconti Venosta n'avait pas eu d'autre idée.

⁂

Il nous faut examiner, maintenant, quelle fut l'attitude des Puissances, à la suite de la prise de Rome.

Jamais conquête ne souleva moins d'émotion en Europe. Les puissances, comme le constatait Mancini dans son discours à la Chambre Italienne du 28 janvier 1871, n'ont même pas fait entendre ces « protestations et ces réserves qu'amène tout changement territorial en Europe » [2], nous ajoutons, en dépit de protestations, et manifestations catholiques, en Allemagne, en Autriche, en Belgique [3].

---

(1) JARRIGE, op. cit., p. 93.

(2) BOMPARD, op. cit., p. 22.

(3) Voir Discours Mussolini Ch. Députés, *Europe Nouvelle*, p. 898... c'est ainsi que dans le *Badischer Beobachter*, était publié un violent appel, invitant tous les catholiques allemands à se rendre à Fulda, sur la tombe de saint Boniface pour protester contre les actes criminels perpétrés contre le Saint-Siège par le Gouvernement italien.

Il y eut une protestation officielle, émanant du Gouvernement de l'Equateur. Les autres Puissances se bornèrent à demander des précisions, ou à affirmer la nécessité de l'indépendance du Pape [1].

L'attitude de la France est particulièrement significative. Lorsque M. Nigra annonça à M. Crémieux, président du gouvernement établi à Tours, la nouvelle de la prise de Rome, M. Crémieux lui exprima, à ce sujet, ses « félicitations les plus vives ». (Voir Dép. de M. Nigra du 21 septembre.)

La Suède et la Norvège exprimèrent leur sympathie; la Russie tint pour correcte l'attitude du gouvernement Italien; le Portugal exprima quelques craintes quant aux conflits éventuels entre le roi et le Pape. Si l'attitude de la Prusse et de l'Angleterre fut plus réservée, l'Autriche répondit par un refus à la demande d'intervention du nonce; le régent d'Espagne se déclara rassuré par l'attitude de l'Italie; le Ministre des affaires étrangères belge lui-même, devait déclarer au Comte de Barral « que le Pouvoir Temporel n'était pas, il est vrai, d'une nécessité indispensable au Saint-Siège pour remplir sa mission dans le monde », mais il ajoutait qu'il fallait trouver « une combinaison, quelque chose qui lui permit d'exercer ses fonctions spirituelles dans une pleine et entière liberté d'action... et encore ce quelque chose devrait recevoir la garantie collective des grandes puissances catholiques ». C'est sur la nécessité d'indépendance du Saint-Siège que devait insister le Président de la République fédérale

(1) Sur ce qui concerne l'attitude des Puissances, voir LE FUR, p. 166-167 et le Discours de Mussolini à la Chambre le 13 mai 1929, *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 398.

Documents relatifs à l'attitude des Puissances en 1870 dans SCADUTO, *Guarentigie Pontificie e relazioni fra Stato et Chiesa*, Turin, 1884.

suisse M. Dubs, lorsqu'il déclarait prendre acte de la promesse faite par le Gouvernement du roi de s'entendre, préalablement, avec les puissances, pour assurer la condition essentielle de la liberté et de l'indépendance spirituelle du Saint-Siège.

Comme on le voit, même les puissances qui firent des réserves, se bornent à réclamer pour le Pape des garanties d'indépendance, ou à prendre acte des initiatives du Gouvernement Italien [1]. Ce dernier, à un moment donné, parut désirer une conférence internationale qui fut repoussée sur la demande même de l'Autriche et de la Belgique, et aussi du Saint-Siège, dès qu'il sentit que l'Europe ne le suivrait pas dans la revendication de ses prétentions territoriales.

Section II

La Loi des Garanties

Dans quelle mesure l'Italie allait-elle tenir les promesses qu'elle avait faites et donner satisfaction aux puissances qui réclamaient des Garanties, en faveur de la liberté du Souverain Pontife. C'est ce qui nous reste à établir en étudiant la loi des Garanties.

(1) Pertinax, op. cit., p. 90. L'auteur cependant paraît un peu trop insister sur le détachement des Puissances vis-à-vis de la Papauté après le 20 septembre. (Voir en sens contraire Durand-Morimbau, op. cit., p. 210 et suiv., qui a essayé de montrer que dans l'état du monde à ce moment, les puissances ne pouvaient agir autrement).

Il s'agissait de remplacer le Pouvoir Temporel, par un système de garanties à déterminer par une loi, et qui assurerait l'indépendance du Saint-Siège. L'idée n'était pas nouvelle, même en législation, nous l'avons montré [1].

La discussion qui s'engagea devant la Chambre Italienne avait mis en présence deux projets : celui du gouvernement qui considérait le Pape comme hors de l'Etat, et celui de la Commission qui le considérait comme étant dans l'Etat; on devait aboutir à un compromis; et c'est bien ce qu'a marqué M. Mussolini lorsqu'il a dit dans son discours au Sénat du 25 mars 1929 : « C'est une loi de compromis et de transition, qui se vota, après une discussion longue, souvent chaotique et confuse, durant laquelle s'entrechoquèrent les extrémistes opposés; ceux qui voulaient expulser le Pape hors de Rome, et ceux qui voulaient lui donner au moins la Cité Léonine, plus une bande de territoire conduisant à la mer » [2]. Certains esprits modérés conseillaient de laisser Rome résidence exclusive du Pape, mais cette solution ne pouvait aboutir.

La loi du 13 mais 1871 [3] qui est intitulée : *Loi pour les garanties des prérogatives du Souverain Pontife et du Saint-Siège et pour les rapports entre l'Etat et l'Eglise,* se divise en deux titres : le premier se rapporte aux garanties données au Saint-Siège par l'Italie. Le titre II concerne les rapports de l'Eglise Italienne et de l'Etat. Nous insisterons plus particulièrement

---

(1) Voir pour plus de détails BOMPARD, p. 187 et suivantes, et IMBART LA TOUR, *La Papauté en Droit International*, p. 137 et suivantes.

(3) La loi des Garanties fut adoptée par 185 voix contre 106. 291 députés sur 508 étaient présents. (Voir TIBER, op. cit., p. 115).

sur le titre 1er : il s'agit de savoir quels sont les moyens que la loi des Garanties a mis en œuvre pour assurer l'indépendance du Pape. C'est ce que nous allons énoncer au moyen de trois propositions :

1° *La Loi des Garanties ne consacre aucune souveraineté territoriale;*

2° *Elle accorde au Souverain Pontife un certain nombre de libertés nécessaires à sa mission dans le monde;*

3° *Elle établit la séparation de l'Eglise et de l'Etat en Italie.*

Mais, avant d'examiner le contenu de la Loi des Garanties nous voudrions montrer que du « *point de vue formel* » celle-ci est une loi Italienne, puisque l'indépendance de la Papauté a été sauvegardée sans l'intervention des puissances étrangères.

A) La Loi des Garanties du point de vue formel.

La Loi des Garanties est une loi Italienne.

Que la Loi des Garanties soit une loi Italienne, il semble que cela ne puisse faire aucun doute puisque c'est le Parlement Italien qui l'a votée, dans la plénitude de son autorité souveraine, et que cette loi n'a été soumise à l'agrément d'aucune Puissance. Cependant, certains auteurs ont soutenu que la Loi des Garanties revêtait un caractère spécial, à raison de la situation particulière de l'Italie. A notre sens il faut distinguer :

a) L'Italie n'était pas libre de ne pas accorder au Pape certaines immunités; elle se trouvait *politiquement* liée par ses nombreuses déclarations aux Puis-

sances et par la situation même de la Papauté, vis-à-vis des Etats catholiques;

b) Mais, *juridiquement*, la Loi des Garanties demeure une loi nationale [1] et, comme telle, sujette à révision et à modification de la part du Parlement italien; seulement, cette loi nationale présente un caractère spécial; c'est une loi nationale « *à portée internationale* » puisqu'elle règle le statut d'une institution internationale.

Il semble qu'il y ait une contradiction, cependant, ces deux points sont incontestables; les juristes italiens l'ont parfaitement reconnu... La Loi des Garanties n'est pas un acte purement gracieux du gouvernement italien, car, si celui-ci ne se trouvait pas juridiquement lié, vis-à-vis des autres puissances, (on ne peut considérer comme ayant cet effet, les déclarations et offres faites après la chute du Pouvoir Temporel) [2], il ya avait à la charge du Gouvernement Italien

---

(1) BOMPARD, op. cit., p. 190. « La loi du 13 mai 1871 est en effet une loi italienne, et n'a, à aucun degré, le caractère d'une convention internationale. Elle n'a été ni soumise aux puissances, ni approuvée ou garantie par elles. »

(2) Ces initiatives qui contenaient des offres et des promesses, dans une réponse que l'ambassadeur d'Italie à Bruxelles, fit au Ministre des Affaires étrangères belge, furent en effet qualifiées par l'Italie d'engagement moral. Le prof. LE FUR croit le terme inexact (op. cit., p. 166) : « Une pollicitation acceptée cesse de constituer une promesse pour devenir une convention. Or ici, nous nous trouvons en présence d'une promesse faite aux Etats étrangers et acceptée par eux. » M. JARRIGE, op. cit., p. 165, a de même soutenu que la loi des Garanties était l'acte interne d'une obligation juridique internationale qui, à la différence de la loi des Garanties essentiellement unilatérale et précaire, était bilatérale et permanente ; ce fut « un procédé, laissé à la discrétion de l'Italie par la confiance des puissances pour exécuter une obligation internationale non douteuse » ; mais l'auteur reconnaît qu'il n'y avait eu, *formellement*, aucune entente entre les Etats. » Voilà pourquoi nous parlerons simplement d'obligation naturelle internationale ; en réalité, les Etats se contentent de prendre acte des promesses italiennes, qui étaient d'ailleurs assez imprécises, *sans jamais adhérer à un projet parfaitement déterminé ;* dans ces conditions il ne pouvait y avoir convention, ainsi que l'a soutenu M. Le Fur.

une *obligation naturelle internationale :* elle dérivait de ce fait que l'Italie avait le devoir de respecter les intérêts des Etats, dont les ressortissants sont catholiques, en permettant à la Papauté d'exercer librement ses fonctions; mais, juridiquement, ainsi que le Ministre des affaires étrangères l'a déclaré plusieurs fois, au cours de la discussion de la loi, s'il était préoccupé de donner satisfaction aux désirs des Etats catholiques, il n'avait pris aucun engagement international. Le caractère Italien de la loi est hors de doute [1]; et, sur ce point d'ailleurs, dans les années qui suivirent, les Ministres Italiens devaient insister, allant jusqu'à dire que ne dépendant d'aucune entente internationale elle n'avait été « qu'une émanation spontanée de la conscience nationale » [2].

Mais que cette loi nationale ait une *portée internationale,* il semble qu'il soit superflu d'insister sur ce point. La liberté et l'indépendance du Souverain Pontife importent au plus haut point aux Etats dont les sujets sont catholiques, et, les décisions que l'Italie prend à l'égard du Pape doivent naturellement se répercuter dans le domaine international, c'est, en ce sens, que la Loi des Garanties débordait les frontières de l'Etat Italien, c'est ce que nous voulons dire lorsque nous parlons de portée internationale [3]. Si son abrogation ne pouvait constituer la violation d'une obligation

---

(1) *Gazette Officielle,* 20 août 1881. Voir dans GUSTINE, op. cit., p. 131, une déclaration de Mancini

(2) Yves DE LA BRIÈRE : *L'organisation internationale du Monde contemporain et la Papauté souveraine,* t. 1, p. 219, parle lui aussi d'une « loi purement italienne ».

(3) *M. Ch. Cadorna* (GUSTINE, op. cit., p. 32), emploie une expression analogue en parlant d'intérêt international. Par contre M. G. SCELLE (*Dép. Toulouse,* 27 janvier 1929), nous paraît confondre le caractère national et la portée internationale de la loi des Garan-

juridique internationale, l'Italie n'étant pas engagée de cette façon, les autres Etats, à raison de la portée internationale de la loi, auraient sans doute pu intervenir pour obliger l'Italie à respecter leurs droits lésés et c'est ce qui faisait d'ailleurs, en fait, la stabilité relative de la Loi des Garanties.

B) Le contenu de la Loi des Garanties.

1° *La Loi des Garanties ne reconnaît aucune souveraineté temporelle.*

La Loi des Garanties ne consacre aucune souveraineté territoriale. M. Mussolini, dans son discours du 13 mai 1929 [1] s'est exprimé ainsi : « La Loi des Garanties créa une souveraineté : le Pape n'était plus un sujet, mais un souverain. Usant d'une terminologie à la mode, d'importation américaine, pourrions-nous dire qu'il était souverain cent pour cent?

Cent pour cent — non. Il lui manquait quelque chose; il lui manquait le *territoire.* »

Mais M. Mussolini continue : « Il y a la phrase typique, il continue à jouir... en réalité, c'était lui reconnaître tacitement une souveraineté territoriale, tant il est vrai qu'au cours des années qui suivirent,

---

ties lorsqu'il écrit : « C'est une *loi internationale* édictée par un gouvernement particulier, parce que ce gouvernement particulier se trouve, en raison des circonstances, investi du pouvoir de fait nécessaire pour l'édicter. Le cas est fréquent en droit international. C'est ainsi que le régime légal de la mer a été en grande partie formulé par le droit anglais, l'Angleterre se trouvant en fait la puissance maritime dominante. L'Italie était, en fait, la puissance catholique territorialement dominante en 1870-1871, ayant pratiquement la possibilité de régler le statut international de la catholicité. Elle l'a fait par une loi dont les conditions libérales étaient acceptables pour la catholicité et qui ainsi a été reconnue implicitement par les gouvernements et les collectivités catholiques. »

(1) *Europe Nouvelle,* op. cit., p. 899.

jamais l'Etat Italien ne fit rien pour revendiquer, même lointainement, un droit de souveraineté quelconque, dans l'enceinte du Vatican. »

Ces paroles nous semblent sujettes à caution; elles sont contredites par toutes les discussions qui eurent lieu, lors du vote de la loi des garanties, et par toutes les applications jurisprudentielles de cette loi.

Le Pape n'échappe pas à l'action des lois italiennes; c'est la solution qui fut admise dans la séance du 3 février 1871, lorsque M. Bonghi déclara que l'élévation au trône Pontifical ne faisait pas perdre au Pape sa nationalité d'origine; qu'il restait soumis aux tribunaux de l'Etat pour ses obligations civiles, et que les tribunaux devraient appliquer la loi italienne, en ce qui concerne la forme des actes, et, la loi nationale de ce dernier, pour ce qui touche à sa capacité. Le Pape n'a donc pas droit à l'irresponsabilité en matière civile [1]; mais étant inviolable, il ne peut être poursuivi qu'en la personne de ses fonctionnaires [2]. Seulement la sanction de la sentence rendue ne sera pas exécutoire à l'intérieur du Vatican (art. 7).

---

(1) IMBART LA TOUR, op. cit., p. 143. « Prétendre que le Pape n'a pas droit à l'irresponsabilité en matière civile, c'est lui créer une situation inférieure à celle des agents diplomatiques envoyés à Rome. Il est vrai que si ces agents ne sont pas responsables, même pour leurs obligations civiles devant les tribunaux italiens, ils le sont au moins devant la justice de leur pays. Mais il est de jurisprudence constante qu'à l'étranger les Souverains, jouissant du privilège d'exterritorialité, sont exempts de la juridiction criminelle et civile sauf dans les affaires et contrats qui n'affectent en rien leur capacité publique ou politique, et dans lesquels ils agissent personnellement à titre tout à fait privé. »

(2) C'est ce qui a eu lieu lors de l'affaire Theodoti Martinucci. M. Martinucci, architecte des palais pontificaux, avait été congédié au mois de mars 1879. N'ayant pu obtenir sa réintégration, il demande au Pape une pension qui lui fut refusée. Martinucci réclama alors à l'administration pontificale une somme de 15.218 lires 54 centimes pour avoir instruit et dirigé les pompiers du

Le Vatican fait donc partie du territoire Italien; c'est ainsi que la Cour de Rome estima que le Pape avait excédé ses pouvoirs [1] (il s'agissait de Léon XIII) lorsque celui-ci par un *motu propio*, en date du 25 mai 1882, institua deux commissions qui devaient juger, en première et seconde instance, les procès qui pourraient être intentés à l'Administration Pontificale, et qui, en cas de dissentiment, jugeraient en troisième instance (Chambres réunies), le Pape se réservant toujours de juger autrement. C'est ainsi que les contrats passés dans l'enceinte du Vatican, ne sont pas à considérer comme accomplis en territoire étranger; M. Imbart Latour nous en donne des exemples caractéristiques [1].

« En 1888, le Gouvernement italien, examina la question de savoir si les contrats passés dans l'enceinte du Vatican devaient être considérés comme des actes accomplis à l'étranger et soumis comme tels, aux lois du timbre et de l'enregistrement applicables aux actes passés à l'étranger.

L'intendance de Rome, la Procure générale du Trésor et le Conseil d'Etat, successivement interpellés par le Ministre des finances, ont soutenu que la Loi des Garanties n'admet pas, en faveur du Pontife et du Palais dont il a la jouissance, le privilège de l'exterritorialité, et que le chef de l'Eglise, dépossédé de son

---

Vatican et une autre somme de 17.875 lires pour divers travaux exécutés au Vatican. Il assigna, devant le Tribunal de Rome, le Cardinal secrétaire d'Etat administrateur du Saint-Siège, Mgr Jacobini et le majordome de Sa Sainteté, préfet des Palais apostoliques, Mgr Theodoli (juillet 1882).

Ces fonctionnaires opposèrent l'incompétence et soutinrent la souveraineté du Pape dans l'intérieur du Vatican. Le tribunal se déclare compétent mais débouta Martinucci de sa demande (16 août). La Cour d'Appel confirma ce jugement (9 novembre).

(1) Imbart la Tour, op. cit., p. 144 et 145.

pouvoir temporel, n'a plus le droit de juridiction civile; que, par conséquent, les contrats stipulés au Vatican ne doivent pas être considérés comme des actes accomplis en territoire étranger, et qu'il faut dénier le caractère de publicité aux actes reçus par le notaire apostolique, tant qu'ils n'ont pas été enregistrés par des notaires légalement en fonction dans le royaume. Ces actes sont donc soumis à la loi du timbre et de l'enregistrement » [1].

Il n'y a donc pas d'équivoque possible. Le Vatican n'était pas considéré en dehors du territoire Italien. S'il fallait une déclaration précise, nous pourrions citer la déclaration de M. Raelo, garde des sceaux : « Les résidences pontificales sont comme toutes les autres soumises aux lois. » Les actes de décès des Papes, depuis Léon XIII, ont toujours été enregistrés au palais communal de Rome, devant le syndic de la ville, puis à la suite d'un incident un registre spécial leur a été réservé.

Il n'en est pas moins vrai que les Palais Pontificaux jouissent de certains privilèges, puisque, d'après l'article 7, « aucun officier de l'autorité publique, ou agent de la force publique, ne peut, pour accomplir des actes de sa charge, s'introduire dans les Palais et les lieux de résidence habituelle ou temporaire du Souverain Pontife, ni dans ceux où se trouverait réuni un conclave, ou un concile œcuménique, s'il n'y a été autorisé par le Souverain Pontife, par le conclave ou

(1) Nous pourrions citer un autre exemple en 1899. (Clunet 1904, p. 213), à propos de l'application de l'art. 5 du Code Pénal Italien. La Jurisprudence est constante.

par le concile » [1]. Il s'agit donc bien d'un *droit d'exterritorialité, ou de quelque chose d'analogue à ce droit,* mais ces privilèges sont étroitement limités au but à atteindre : sauvegarder l'indépendance du Pape [2]; lorsque celle-ci ne semble pas devoir être compromise, la souveraineté de l'Etat Italien s'étend sur tout le territoire, y compris les Palais Pontificaux.

« Pour mieux comprendre la chose — a dit un membre du gouvernement — on peut supposer qu'une partie du territoire est entourée par un torrent impétueux qui empêche l'accès, le passage de l'agent de la force publique chargé d'y faire un acte quelconque de son ministère. Cet obstacle ne détruit pas la souveraineté sur la partie du territoire dont nous parlons, qui n'est pas soustraite à l'autorité de la nation. On peut en dire autant si, au lieu d'un obstacle physique, on rencontre un obstacle moral empêchant l'accès des officiers publics dans les résidences pontificales : par conséquence celles-ci n'échappent pas au pouvoir légis-

---

(1) GUSTINE, op. cit., p. 130. On a prétendu que l'art. 27 de la Constitution de 1848 admettant expressément que les visites domiciliaires peuvent être faites, d'après les modes prévues par la loi, est contraire à l'art. 7 de la loi des garanties qui défend à tout représentant de l'autorité publique de s'introduire dans la Résidence du Pape sans sa permission. (Voir le texte de l'article 27 dans *Dareste, Constitutions Modernes,* 4e éd., p. 82, t. 2). M. GUSTINE oubliait simplement que le statut fondamental de 1848, faute d'avoir prévu une procédure spéciale pour la révision, appartient au groupe des constitutions souples et partant pouvant être modifié par la voie légale ordinaire; c'est ce qui a eu lieu à la suite des événements qui ont amené M. Mussolini au Pouvoir. Nombreuses sont les dispositions qui, sans avoir été formellement abrogées, ne s'appliquent plus.

(2) On a comparé justement (JARRIGE, op. cit., p. 172) la situation du Pape sous le régime de la loi des Garanties à la situation des gouvernements belge et serbe, contraints par l'invasion de se réfugier l'un au Havre, l'autre à Corfou, ou (DURAND-MORIMBAU, op. cit., p. 223) « aux concessions reconnues par la Chine à certaines puissances européennes dans certaines villes chinoises. »

latif et aux pouvoirs généraux de la souveraineté nationale sur lesquels reposent les sociétés modernes » [1].

Dès lors si le Pape donnait asile à des malfaiteurs, ou faisait, de son palais, un centre de conspiration, le gouvernement, lors de la discussion de la loi, a parfaitement reconnu que le torrent devrait être franchi, et l'immunité dont jouissaient les Palais Pontificaux, violée. Il suffit, d'ailleurs, d'invoquer le droit de légitime défense de l'Etat, et nous avons déjà vu qu'une réserve analogue avait été faite par Cavour au plan Pantaleoni. Cependant le Pape peut créer une sorte d'exterritorialité « *temporaire* » [2] en convoquant un concile, ou un conclave, ailleurs qu'au Vatican ou au Latran. On voit, cependant, combien il est exagéré de dire avec de Olivart (*Le Pape, les Etats de l'Eglise et l'Italie*) : « Le Pape peut se rendre à Turin, à Venise, à Milan ou à Gênes, partout, il retrouve l'immunité de son territoire; on supprime de cette façon la souveraineté de la nation, partout où il plaît au Pape de se trouver. »

2° *La Loi des Garanties accorde au Souverain Pontife un certain nombre de libertés nécessaires à sa mission dans le monde.*

Si la Loi des Garanties n'a reconnu au Saint-Siège aucune souveraineté territoriale, elle a établi, au profit du Saint-Siège, un certain nombre de libertés; mais comme l'a écrit M. Pernot « il apparaît clairement que dans la pensée des hommes d'Etat Italien, la plupart de ces concessions devaient avoir un caractère *pure-*

(1) Gustine, op. cit., p. 85.

(2) Geo London, op. cit., p. 74.

ment honorifique; dépouillé de toute souveraineté effective, le Pape devait renoncer du même coup à l'exercice du gouvernement temporel... » [1]. On veut permettre au Pape d'exercer sa mission spirituelle, mais on espère bien que c'est celle-là seule à laquelle il se confinera. C'est *l'idée de but* qui domine la Loi des Garanties : assurer la sécurité et l'indépendance du Pape, mais rien de plus. Nous allons énumérer la liste de ces libertés sans nous astreindre d'ailleurs à l'ordre établi par la Loi des Garanties.

a) *Droit de protection contre l'attentat, et la provocation à le commettre; — les offenses et injures publiques commises directement contre la personne du Souverain Pontife.* Les peines établies dans le premier cas sont celles prévues pour l'attentat contre la personne du roi et la provocation à les commettre. La peine peut donc varier avec la législation de l'Etat. M. Leroy Beaulieu avait insisté sur ce fait que la Loi des Garanties repose sur d'autres lois qui peuvent être modifiées en dehors d'elle.

Les offenses et injures sont punies des peines établies à l'article 19 de la loi sur la presse. Beaucoup d'auteurs pensaient que ce n'était là qu'une expression abrégée pour énumérer l'emprisonnement et l'amende. Les délits de l'article 2 sont d'action publique et de la compétence de la Cour d'Assises; la plainte du Pape n'est pas nécessaire.

Nous noterons, en ce qui concerne les offenses et injures publiques, que le mot « *directement* » fut ajouté sur l'intervention de la gauche par crainte d'une

---

(1) PERNOT : *Le Saint-Siège, l'Eglise catholique et la politique mondiale*, p. 5.

protection excessive du Pape, qui aurait empêché toute discussion sur les actes du Saint-Siège.

Il a été jugé que l'article 2 de la Loi des Garanties punit les offenses au Pape, même quand elles lui sont adressées, à raison de son ancienne souveraineté temporelle. (Cass. de Naples, 22 juillet 1872) (*Monitore dei Tribunali* 1876, p. 996). Mais l'article 2 ne s'applique pas aux offenses et injures contre la dépouille d'un Pape défunt; c'est ainsi que lors des funérailles de Pie IX, les fauteurs de désordre furent poursuivis, conformément à l'article 183 du Code Pénal applicable aux violences et menaces qui troublent l'exercice de la religion de l'Etat.

b) *Droit aux honneurs souverains (art. 3) et faculté de conserver, autour de lui, le nombre des gardes attachés à sa personne;* mais comme l'a fait remarquer Bonghi lors de la discussion de la loi, ce sont des gardiens plutôt que des gardes; il ne s'agit pas là d'une force armée... c'est un garde « *pro custodia et decore* ». On voulait distinguer entre les différents gardes (suisse, noble, palatin) et ordonner le licenciement de ceux qui pourraient avoir un caractère militaire. On y renonça, car il aurait fallu pénétrer au Vatican. En tout cas, les gardes Pontificaux restaient soumis aux obligations militaires Italiennes [1].

c) *Droit de légation, actif et passif, reconnu au Souverain Pontife* (article 11). Les prérogatives reconnues aux agents diplomatiques, selon le droit intérieur, sont accordées aux envoyés des gouvernements

(1) Cependant, conformément à l'article 7, les personnes habitant le Vatican étaient réputées absentes d'Italie au regard du Code de Procédure Pénale, une citation à témoin ne pouvant leur être adressée.

étrangers près du Saint-Siège, et aux envoyés du Pape près les gouvernements étrangers « lorsqu'ils se rendent au lieu de leur mission, ou lorsqu'ils en reviennent ». Mais, pour bénéficier de ces dispositions, les agents Pontificaux doivent décliner leur qualité au gouvernement italien; de plus, ces immunités leur sont accordées le temps nécessaire au transit; s'ils séjournent en Italie ils perdent droit à ces immunités. Une question délicate s'est posée, sur le point de savoir quels seraient les tribunaux compétents, au cas de délits commis par les nonces au pays de leur mission. Il est certain que les tribunaux étrangers étant incompétents, à raison de l'immunité diplomatique, et le Pape étant privé de tout droit de juridiction, les cabinets étrangers auraient dû s'adresser aux tribunaux Italiens. C'était là une solution logique, mais particulièrement choquante.

d) *Droit de libre correspondance, avec l'épiscopat et le monde catholique, sans ingérence du Gouvernement Italien (art. 12) et gages donnés à cette fin.*

Le Pape a la faculté d'établir, dans le Vatican ou dans toute autre de ses résidences, des bureaux de poste et de télégraphe desservis par des employés de son choix; il peut correspondre directement avec les bureaux de poste d'échange des administrations étrangères ou confier sa correspondance aux bureaux italiens; le bureau télégraphique pontifical est relié au réseau télégraphique du royaume d'Italie aux frais de l'Etat.

Les courriers expédiés, au nom du Souverain Pontife, sont assimilés aux courriers des gouvernements étrangers; toutes les prérogatives établies pour les télégrammes d'Etat sont applicables aux télégrammes

transmis par le bureau de poste Pontifical, avec mention authentique de « pontificaux ».

Nous n'insistons pas sur les diverses immunités fiscales concédées par le Gouvernement italien; nous renvoyons au texte de l'article 12, § 3, 5, 8.

e) *Droit à la liberté pour tous les actes du Ministère spirituel.*

Aux termes de l'article 9 le Pape peut faire afficher, à la porte des basiliques et églises de Rome, tous les actes de son ministère spirituel; cet article était imposé par les dogmes, puisque un enseignement pontifical ne peut s'adresser à la catholicité, que s'il a été porté à la connaissance du public, et promulgué au moins à Rome par voie d'affichage. Mais cet article 9 est restrictif; en effet, la jurisprudence a manifesté la prétention que les effets civils des actes spirituels soient de la compétence du tribunal civil. D'autre part, seul le mode de publication mentionné à l'article 9 est reconnu; ainsi tous ceux qui affichent ces actes, les reproduisent à Rome et en dehors de Rome, s'exposent éventuellement à des poursuites judiciaires [1]. Enfin l'article 10, assure la liberté d'action aux ecclésiastiques qui participent dans Rome, à l'exécution des actes du Ministère spirituel du Saint-Siège; ils ne pourront être soumis, à raison de ces actes, à aucune vexation ou enquête de l'autorité publique.

Quant à l'étranger, investi à Rome d'une fonction ecclésiastique, il sera protégé comme un citoyen italien.

---

(1) Imbart la Tour, op. cit., p. 153.

f) *Droit de jouissance des Palais Apostoliques du Vatican et de Latran avec tous les édifices, jardins et terrains annexés et dépendants; ainsi que de la villa de Castel Gandolfo avec toutes ses attenances et dépendances.*

g) *Droit à certaines immunités accordées aux Palais Pontificaux, ou lieux de résidence habituelle ou de séjour temporaire du Souverain Pontife* (*art. 7*), *aux endroits où se trouve réuni un conclave ou un concile œcuménique* (*art. 6 et 7*) *et aux offices et congrégations pontificales investies d'attributions purement spirituelles* (*art. 8*).

Nous ne revenons pas sur l'article 7. A propos de l'article 8 qui interdisait de procéder à des visites, perquisitions ou sequestres de papiers, documents, livres ou registres dans les offices ou congrégations pontificales investis d'attributions purement spirituelles, la commission avait proposé de permettre à l'autorité judiciaire de décider la demande en exhibition des documents détenus par ces administrations; mais, malgré l'effort des députés de gauche, qui soutinrent que les intérêts privés des citoyens pouvaient se trouver lésés, par suite du mauvais vouloir des administrations Pontificales, le ministère obtint le rejet de la proposition.

h) *Droit à la liberté économique* assurée par une dotation de 3.925.000 lires de rente annuelle (art. 4). La dotation est inscrite au Grand Livre de la Dette Publique et sera assurée, même pendant la vacance du Siège apostolique; elle est exempte de tout impôt.

i) Enfin nous mentionnerons, à part, l'article 13 qui plaçait, directement, sous le contrôle du Saint-Siège,

à l'exclusion de toute ingérence étatique, les séminaires et collèges purement ecclésiastiques, à Rome et dans les six sièges suburbicaires.

Tel est, en bref, le résumé du Titre 1^er^ de la Loi des Garanties au point de vue du problème qui nous occupe. Comme on le voit, on a accordé au Pape, toutes les prérogatives et immunités pour que celui-ci puisse exercer dignement sa haute mission spirituelle; mais il a été bien entendu que l'on ne reconnaît au Pape qu'une mission spirituelle; au point de vue temporel, on en a fait un sujet Italien.

3° *La Loi des Garanties établit la séparation de l'Eglise et de l'Etat.*

Afin de sauvegarder pleinement la liberté d'action du Souverain Pontife le Titre II de la Loi des Garanties consacre le principe de la séparation de l'Eglise et de l'Etat pour éviter aux yeux de l'étranger l'apparence de l'inféodation de la Papauté, au profit d'une Eglise nationale.

Le Ministre Visconti Venosta croyait beaucoup à l'efficacité de cette dernière garantie, ainsi qu'il le spécifiait dans sa Circulaire du 18 octobre 1870.

Nous n'insisterons pas sur ce titre II, qui ne présente plus qu'un faible intérêt historique. Cette séparation entre l'Eglise et l'Etat se manifeste par un certain nombre de conséquences :

1° Les évêques ne sont plus requis de prêter serment au roi (art. 15, § 2);

2° Les membres du clergé catholique peuvent se réunir librement (art. 14);

3° L'Etat Italien renonce au droit de légation apostolique en Sicile et au droit de nomination et de proposition, en ce qui concerne les bénéfices majeurs

dans tout le royaume (art. 15, § 1). Il abolit, en outre, l'*exequatur* et le *placet* royal, en ce qui concerne la publication et l'exécution des actes de l'autorité ecclésiastique (art. 16, § 1);

4° La contre-partie de ces renoncements de la part de l'Etat, c'est que celui-ci refusera, à l'avenir, de mettre sa force au service de l'Eglise, lorsqu'il s'agira d'exécuter les actes de l'autorité ecclésiastique en matière spirituelle et disciplinaire. En outre, si ces actes sont contraires à l'ordre public, ou aux lois de l'Etat... où s'ils lèsent les particuliers, ou s'ils constituent des délits... ils sont de nul effet, bien qu'en principe il ne soit admis aucune réclamation ou appel, contre les actes de l'autorité ecclésiastique en ces matières (art. 17). Il ne faudrait cependant pas croire que le Titre II de la Loi des Garanties réalise une séparation absolue; elle n'est pas exclusive d'un certain contrôle de l'Etat sur l'organisation et l'activité de l'Eglise. C'est ainsi, pour ne citer qu'un exemple, que si le Saint-Siège nomme les évêques, le gouvernement leur accorde l'*exequatur* qui, seul, leur permettra d'entrer en jouissance de leurs bénéfices.

CHAPITRE III

L'EVOLUTION DE LA QUESTION ROMAINE[1]

(1870-1929)

SECTION I : *Les protestations pontificales à la suite du dissidio et leur évolution.*

SECTION II : *Les sanctions prises par la Papauté, à l'égard de l'Italie et des puissances catholiques et leur évolution.*

SECTION III : *Les tentatives et les projets de rapprochement* (1870-1920).

SECTION IV : *L'avènement du fascisme et sa nouvelle politique religieuse.*

SECTION V : *Les discussions doctrinales en Italie autour de la Question Romaine* (1920-1929).

(1) « Soixante-dix années de discussion creusèrent le rocher et préparèrent le lit d'une rivière apaisée. » PERTINAX, op. cit., p. 65, Sur le caractère un peu factice de ces aperçus historiques, voir p. 113, les judicieuses remarques de l'auteur : « Il ne faudrait pas croire que les Accords du Latran se soient dégagés... de l'enchevêtrement des faits historiques par un lent travail d'élimination » et l'auteur accuse « de logique un peu artificielle » celle qui confère aux tendances, aux idées, aux courants d'opinion, une prédominance qu'en leur temps ils étaient loin de présenter.

Section I

Les Protestations Pontificales à la suite du Dissidio [1] et leur Évolution

En face de la Loi des Garanties, quelle va être l'attitude du Souverain Pontife de 1870 à nos jours? De quelle façon celui-ci a-t-il dénoncé la spoliation dont il a été victime; quelles furent les diverses formes de ses protestations au cours de ces cinquante-neuf années, tels sont les problèmes que nous allons examiner.

L'encyclique du 1er novembre 1870 va marquer l'ère des protestations. Nous croyons devoir citer les termes mêmes de l'encyclique. « Nous déclarons de nouveau, disait dans son encyclique du 1er novembre le Pape Pie IX, et de la manière la plus solennelle, que notre intention, notre ferme propos, notre volonté est de retenir et de *transmettre à nos successeurs tous les domaines de ce Saint-Siège et tous ses droits dans leur intégrité :* que toute usurpation de ces droits et possessions, ancienne ou récente, est injuste, l'effet de la violence, nulle de plein droit et sans valeur, que tous les actes des envahisseurs, déjà accomplis ou qui le seraient plus tard pour confirmer cette usurpation, en quelque manière que ce puisse être, sont à présent, *nunc, protunc,* condamnés, annulés et abrogés par

(1) Le terme *dissidio* est le seul qui rende compte de la position du Saint-Siège vis-à-vis de l'Italie à la suite de la chute du Pouvoir Temporel ; les équivalents français, conflit, désaccord, mésentente, malentendu ne sont que des approximations imparfaites.

nous... — nous décrétons et déclarons hautement et nettement qu'ayant présent le devoir de notre charge et le serment qui nous lie, nous ne consentirons jamais, *nous ne donnerons jamais notre assentiment à une conciliation* qui détruirait ou diminuerait, en quelque manière que ce fût, nos droits qui sont les droits de Dieu et du Saint-Siège. De même, nous protestons que nous sommes prêts, avec le secours de la grâce divine, malgré le poids de notre âge, à boire jusqu'à la lie pour l'Eglise du Christ, le calice que lui-même a daigné boire, pour elle, le premier, et que jamais on ne nous verra donner notre adhésion et notre consentement aux propositions qui nous sont faites » [1].

Nous avons tenu à reproduire un peu longuement cette protestation puisqu'elle est le point de départ de toutes les autres; c'est donc à la reconstitution de l'Etat Pontifical, tel qu'il existait avant 1860, que le Pape prétend et la formule... notre ferme propos est de transmettre à nos successeurs « tous les domaines du Saint-Siège... dans leur intégrité », est particulièrement caractéristique. Le Pape entendait donc ne tenir aucun compte des événements qui avaient fait l'unité Italienne; il revendiquait ses droits, non seulement sur Rome, mais sur les Légations, les Marches et l'Ombrie... provinces qu'il avait perdues depuis 1860.

Le cardinal Antonelli, dans une circulaire en date du 8 novembre 1870, devait expliquer les raisons de cette attitude. La liberté du Saint-Siège est en cause.

« Une autorité qui vit et s'exerce en vertu d'une concession, et qui, par conséquent, dépend du bon vouloir ou du caprice de celui qui concède cette autorité, affirmait le cardinal secrétaire d'Etat, n'a pas une

(1) *Doc. Cath.*, 29 juin 1929, t. 21, col. 1643.

vie propre et ne peut étendre son influence, au delà des limites qui lui sont imposées et consenties par ces conditions intrinsèques et extrinsèques. Or, chacun sait que le chef de l'Eglise a besoin d'une autorité propre et immanquable, afin que l'exercice de son pouvoir spirituel ne soit lié par aucune cause, interrompu en aucun temps. Il s'ensuit que, quelque garantie qu'on veuille lui donner, cette autorité sera toujours illusoire, si elle doit rester assujettie à un souverain, ou à un pouvoir laïque » [1].

C'était la condamnation catégorique de toutes les garanties que le Gouvernement Italien s'apprêtait à donner au Souverain Pontife.

Le Saint-Siège essaya, d'autre part, de pressentir les puissances afin de provoquer une conférence internationale, où serait discutée la Question Romaine; l'Autriche et la Bavière semblaient favorables, mais la conférence échoua devant l'opposition de la France, qui se bornait à proclamer le droit à l'indépendance du Pape [2].

Le 13 mai, la Loi des Garanties était promulguée. Pie IX publie, dès le 15, l'encyclique « *Ubi nos* », où il s'élevait contre la loi [3]; le Pape ne repoussait pas seulement les prétendues garanties qui lui étaient

---

(1) GUSTINE, op. cit., p. 65-66. Le Pape devait d'ailleurs reprendre dans son encyclique du 15 mars 1871 à peu près la même formule : « *Nunquam nos accepturos aut adminuros esse nec ullo modo posse excogitas illas a gubernio subalpino cautiones seu guarentigie.* » LE MAROIS, *La Question Romaine*, 1923, p. 22. Voir aussi sa lettre au Cardinal Patrizzi, DEVOGHEL, op. cit., p. 6. « La concession par sa nature exige le pouvoir de celui qui concède sur celui auquel la concession est faite, et celui-ci, au moins quant à la chose concédée est soumis au pouvoir de celui-là. »

(2) FAVRE, *Rome et le Gouvernement de la République Française*, p. 71-72).

(3) DEVOGHEL, p. 7.

offertes, il affirmait, reprenait la théorie traditionnelle sur l'origine mystique du Pouvoir Temporel; — « Le principat civil a été donné au Pontife Romain, par un dessein très spécial de la divine Providence, et il est nécessaire, pour que ce même Pontife n'étant soumis à aucun prince, ni à aucun pouvoir civil puisse exercer avec une pleine liberté dans toute l'Eglise, le pouvoir de paître et régir le troupeau de Jésus-Christ... »

Pie IX fit entendre, jusqu'à sa mort, les mêmes protestations, nous pourrions multiplier les citations; ce sont des formules identiques, sinon pour la forme, du moins pour le fond [1]. Le Pape revendique le Pouvoir Temporel dans son intégralité [2]. Il ne faut donc pas attribuer d'importance aux paroles recueillies par le Comte d'Harcout, le 20 avril 1871, lorsque Pie IX, dans un moment de découragement, aurait déclaré : « La souveraineté n'est pas à rechercher dans des temps comme ceux-ci; je le sais mieux que personne. Tout ce que je désire, c'est un *petit coin de terre où je serai le maître*. Ce n'est pas que si l'on m'offrait de me rendre mes Etats je refuserais; mais tant que je n'aurai pas ce petit coin de terre, je ne pourrai exercer dans leur plénitude mes fonctions spirituelles. » (Dép. du Comte d'Harcourt du 26 avril 1871) [3]. On retiendra la formule « ce n'est pas, que si

(1) *Documentation Catholique*, op. cit., col. 1644, voir la liste de ces documents.

(2) *Vita e Pensiero*, 20 octobre 1920, p. 634. M. Bernareggi (professeur à la Faculté Juridique Pontificale de Milan) n'hésitait pas à écrire : « Pie IX ne céda pas, il répéta son *Non volumus, non possumus, non debemus* et il resta dans la plus absolue intransigeance. Ceci est évident, Pie IX, entouré par des conseillers peu intelligents, n'eut pas une exacte perception du moment historique qu'il traversait... Il crut que Rome ne serait capitale de l'Italie que pour quelques mois... Il ne voulait pas non plus entrer en pourparlers. Et l'Italie fit seule la loi des Garanties. »

(3) DEVOGHEL, op. cit., p. 254.

l'on m'offrait de me rendre mes Etats je refuserais. » Le souverain déchu ne se résigne pas à son sort.

Pie XI dans son allocution du 13 février aux Prédicateurs du Carême [1] a dit au contraire : « Il nous plaît de voir le territoire matériel réduit à de si minimes proportions, qu'il puisse et doive lui-même être considéré comme spiritualisé par l'immense, sublime et vraiment divine puissance spirituelle qu'il est destiné à soutenir et à servir. »

Pie IX mourait au Vatican, le 7 février 1878; il devait être remplacé par Léon XIII (1878-1903). Le 21 avril 1878, dans l'encyclique « Incrustabile » le Pape déclarait : « Nous ne pouvons nous dispenser de renouveler et de confirmer les déclarations et protestations, que Notre Prédécesseur Pie IX de Sainte Mémoire, a plusieurs fois émises et renouvelées, tant contre l'occupation du Pouvoir Temporel, que contre la violation des droits de l'Eglise Romaine » [2]. Les protestations de Léon XIII au cours des vingt-cinq années de son Pontificat furent particulièrement énergiques; les allocutions, lettres apostoliques, encycliques abondent sur ce point [3].

Nous ne retiendrons qu'une lettre particulièrement significative, afin d'éviter des redites, et qu'un commentaire de *L'Osservatore Romano* [4] a signalé à l'attention : celle qu'il adressa au Cardinal Rampolla, son secrétaire d'Etat, en date du 15 juin 1887 (Lettre *Quantunque. Le Siano*). Léon XIII revendiquait, très nettement, le rétablissement du Pouvoir Temporel.

---

(1) Devoghel, op. cit., par 222 et suiv.

(2) *Documentation Catholique*, t. 21, 29 j. 29, col. 1644.

(3) *Doc. Cath.*, op. cit., col. 1645.

(4) *Osservatore Romano*, 12-2-29.

sauvegarde de la liberté spirituelle, lorsqu'il écrivait [1] : « Et, comme c'est de ce pouvoir suprême et de son libre exercice que dépend le bien de l'Eglise tout entière, il était, de la plus haute importance, que son indépendance et sa liberté natives fussent assurées, garanties, défendues à travers les siècles, dans la personne de celui qui en était investi, avec ces moyens que la Providence divine aurait reconnus aptes et efficaces au but », et le Pape d'écrire : « Nous ne cesserons jamais de combattre pour obtenir le *retour à cet état de choses*, où les desseins de la Divine Sagesse avaient autrefois placé les Pontifes Romains. »

Essayant de détruire les objections qui pouvaient être présentées, Léon XIII déclarait que « cette condition d'unité nationale n'est pas si nécessaire qu'elle doive prévaloir sur tout autre ». « Le fait des nations très florissantes, puissantes et glorieuses qui n'ont pas eu, et qui n'ont pas cette forme de l'unité que l'on désire répond pour nous ». Et le Pape fait de la justice le premier fondement du bonheur et de la stabilité des Etats.

Comme on le voit, sous Léon XIII, le temporalisme est encore en pleine faveur [2]. Cependant, il semble bien que le Pape se serait contenté d'une restitution de la ville de Rome [3].

---

(1) *Doc. Cath.*, t. 21, 23 février 29, col. 474 et GEO LONDON, op. cit., p. 47 et suivantes.

(2) Sur la politique de Léon XIII, voir TIBER, op. cit., p. 123 et suivantes.

(3) *Oss. Romano*, 28 mai 1887, cité par Mussolini, discours 13 mai 29. *E. N.*, op. cit., p. 900. « La justice est une et inflexible. Elle exige la restitution de ce qui a été pris et la restauration des droits du Saint-Siège violés, par le pouvoir temporel, *spécialement sur la ville de Rome.* » Mais le Vatican désirait aussi le fameux « corridor » sur la mer. (Voir dans ce sens CURATULO, op. cit., p. 138, rapportant une conversation du Cardinal vicaire de Léon XIII). Notons cependant que d'après TIBER, Léon XIII aurait

Pie X (1903-1914) qui succéda à Léon XIII, le 4 août 1903, renouvela dans son encyclique du 4 octobre 1903 : « *E supremi apostolatu* », les protestations de ses prédécesseurs; toutefois on remarque que Pie X, Pape religieux et non politique, se tient dans des considérations plus générales que ses deux prédécesseurs : « Il sera manifeste, à tous, que l'Eglise, telle qu'elle fut instituée par Jésus-Christ, doit jouir d'une *pleine et entière liberté* et n'être soumise à aucune domination humaine » [1]. Dans un article anonyme de la Revue des Deux Mondes du 15 septembre 1914, on peut lire ce qui suit : « Pie X a eu soin de réserver et même de formuler au besoin les protestations du Saint-Siège [2]. Mais il était visible que la revendication du Pouvoir Temporel le laissait personnellement indifférent. Il était né, et avait grandi, dans une province encore sujette de l'Autriche; son patriotisme l'avait vue, avec joie rattachée à l'Italie unifiée. Sensible à l'intérêt national, il avait eu des relations courtoises avec des fonctionnaires du royaume, il a continué à les accueillir. Il avait rendu ses devoirs aux souverains et aux membres de la famille royale. On a rapporté qu'il disait en parlant : « Notre armée, notre flotte, a-t-il dit notre Roi?... et l'auteur n'hésite pas à caractériser ce Pontificat par ce qu'il nomme « un rapprochement tacite ». Le Pontificat de Pie X marque *la fin du Temporalisme;* dès ce moment le Saint-Siège ne considère plus la souveraineté territoriale, telle

déclaré un jour : « *Il popolo Italiano ignora; se sapesse di quanto poco si accontenterebbe il Papa !* (Tiber, op. cit., p. 124).

(1) *Doc. Cath.*, t. 21, 29 j. 29, col. 1646.

(2) Dans le *motu propio* du 18 décembre 1903 sur l'Action populaire, Pie X parle en effet « de la condition intolérable dans laquelle se trouve le Saint-Siège depuis le renversement de son principat civil. » Nous ne trouvons pas, comme chez Léon XIII, de grands discours sur la nécessité du pouvoir temporel.

qu'elle existait en 1870, que comme un moyen, parmi d'autres, propre à garantir son indépendance, en tout cas ne se prononce pas sur la quotité du pouvoir temporel [1].

Benoît XV. monte sur le trône Pontifical, à une époque où la guerre déchirait déjà l'Europe depuis quelques mois. Dans sa première encyclique *ad Beatissimi* (1er N. 1914) [2] le Souverain Pontife, reprenant la tradition proclame que « les catholiques ont le droit d'exiger que leur Père commun soit réellement et apparaisse *manifestement affranchi de tout pouvoir humain* dans l'administration de sa charge apostolique ». Benoît XV parlera ensuite du droit et de la dignité du Siège Apostolique. La protestation est nette, sans doute, mais combien la forme est voilée [3], il ne s'agit plus de revenir à un état de choses antérieur à 1870, comme l'avaient très nettement proclamé Pie IX et Léon XIII. Le Saint-Siège doit être libre, déclare Benoît XV, comme ses prédécesseurs, mais il ne se prononce pas sur les garanties de cette liberté.

Dans un ouvrage qui a fait quelque bruit, au moment où il a paru, l'auteur M. A. de Monzie, à propos de Benoît XV, a écrit : « Les revendications même qu'il a formulées à propos de la Loi des Garanties et de son insuffisance n'ont pas la véhémence de

---

(1) Avec Pie X le pas décisif fut franchi, a écrit M. Salvatorelli. (Voir *l'Esprit International* de juillet 1929 et l'article de l'auteur : *De la brèche de la Porte Pia aux Accords du Latran*, p. 355).

(2) *Doc. Cath.*, op. cit., col. 1646.

(3) Dans le fascicule d'avril 1929, *Rivista del Clero Italiano*, Mgr Olgiati écrit : « Elles parurent douces, ou du moins, moins rudes que d'ordinaire, les expressions de la 1re Encyclique de Benoit XV···

style que Léon XIII avait conservée quand il se déclarait « placé sous une domination ennemie » (*sub hostili dominatione*) [1].

Dans l'allocution, qu'il prononça au consistoire du 4 décembre 1915 [2], tout en déplorant que les conditions faites au Pontife Romain soient telles, « qu'elles ne lui permettent pas l'usage de cette pleine liberté qui lui est absolument nécessaire pour le gouvernement de l'Eglise » le Pape n'en rendait pas moins hommage à la bonne volonté du gouvernement Italien; mais, surtout, le 28 juin 1915, le Cardinal Secrétaire d'Etat Gasparri voulant réduire à néant les bruits qu'on tentait d'accréditer au sujet d'une entente du Saint-Siège et des Empires Centraux devait déclarer : « Le Pape attend le règlement convenable de la situation du Saint-Siège, non pas des armées étrangères, mais du triomphe des sentiments de justice, dont il souhaite la diffusion de plus en plus large au sein de la nation italienne » [3]. Le Pape, par la voix de son Secrétaire d'Etat, repoussait donc toute intervention étrangère [4].

Vers la fin de son Pontificat, dans l'encyclique *Pacem Dei Munus* (23 mai 1920) [5]; le Saint Père tout en protestant « contre la condition anormale du chef de l'Eglise, qui pour bien des raisons est également

---

(1) A. de Monzie, *Rome sans Canossa*, p. 111.

(2) Devoghel, op. cit., p. 20.

(3) Devoghel, op. cit., p. 27.

(4) M. Jarrige, op. cit., 119, rattache la révision de la thèse Pontificale à la déclaration Gasparri. Il ne faut pas exagérer, car la déclaration Gasparri ne touche pas le fond du conflit, mais seulement un aspect de son mode de solution, à notre sens, la thèse Pontificale était revisée dès le Pontificat de Pie X ; cependant il faut attendre l'encyclique de 1922 pour la voir nettement formulée, et c'est, à partir de cette époque, que les positions originelles, négations brutales, ou revendications archaïques, ont disparu.

(5) Devoghel, op. cit., p. 22.

funeste à la tranquillité des peuples », n'en demeurait pas moins muet sur les moyens précis de sauvegarder son indépendance. Il faut que le Saint-Siège soit non seulement libre de tout pouvoir étranger, mais le paraisse, devait préciser le Cardinal Gasparri l'année suivante [1].

Le 6 février 1922, le Cardinal Achille Ratti, archevêque de Milan était élu Pape. Dès le 23 sécembre 1922, il renouvelle dans une encyclique les protestations solennelles, qu'il avait formulées, le jour même de son élection, afin qu'on n'interprète pas, comme une abdication du droit de l'Eglise, sa bénédiction de la loggia extérieure de Saint Pierre [2]. Le document très important [3] doit être analysé; le Souverain Pontife déplorait, de ne pas trouver dans un si grand nombre de nations unies autour du Saint-Siège, par des liens d'amitié, l'Italie « patrie qui nous est chère » et, après avoir déclaré que le Pape doit apparaître manifestement indépendant, relevant seulement de son propre pouvoir, il combat la disparition des garanties... qui, pendant des siècles, avaient « adéquatement » répondu au dessein divin de protéger la liberté du Souverain Pontife; « ces garanties auxquelles *aucune compensation suffisante n'a été jusqu'ici ni indiquée par la divine Providence, ni trouvée par les recherches des hommes* ».

---

(1) Interview accordée à M. CURATULO par le cardinal Gasparri. CURATULO, op. cit., p. 173. Comme l'auteur demandait au Cardinal s'il s'agissait d'une revendication des anciens Etats de l'Eglise, ce dernier répondit : « *Ma che rivendicazioni degli antichi Stati della chiesa !* »

(2) Voir sur les espoirs qu'a fait naître cette bénédiction, un article de M. E. TROGAN (*Correspondant*, 1er février 1922) qui parle d'un acte dont l'importance est assez grande pour orienter tout un avenir.

(3) DEVOGHEL, p. 41.

C'est pourquoi, le Pape, sans être mu par aucune ambition de pouvoir terrestre, défendra les droits et la dignité du Saint-Siège.

Mais l'Italie n'aura rien à craindre du Saint-Siège... et, le Pape souhaitait que tous les hommes d'un jugement droit apportent leur concours afin que « l'heure de la conciliation ne sonne pas en vain ».

Nous soulignons dans cette protestation, si nuancée, la formule « aucune compensation suffisante n'a été, jusqu'ici, indiquée par la Divine Providence ». Le Pape ouvrait ainsi la voie à toute tentative de conciliation; il ne s'agit plus de ressusciter le Pouvoir Temporel de l'Eglise; sous une forme plus claire nous traduirons : Il s'agit de trouver une compensation suffisante qui, à l'ancien Pouvoir Temporel, substitue des garanties destinées à sauvegarder l'indépendance du Souverain Pontife, la Loi des Garanties étant incomplète.

Mais le Pape Pie XI, comme Pie X, comme Benoît XV ne se prononce pas clairement sur la nature de cette compensation. En tout cas, il ne demande plus une « *restitutio in integrum* », mais une compensation. Le temporalisme a définitivement succombé. Avec la théorie de la compensation, Pie XI indique nettement que, ce qu'il veut, c'est sauvegarder son indépendance; le moyen lui est indifférent, *une compensation suffisante,* voilà la formule nouvelle. Désormais, la Question Romaine a franchi un pas décisif. Mais, sur le dernier point, Pie XI sera intransigeant. C'était ainsi que répondant au Giornale d'Italia, qui avait pris prétexte de la visite des Souverains Espagnols à Rome pour prétendre que la Question Romaine était résolue, *L'Osservatore Romano* (art. du 29 Nov. 1923) déclarait:

« La blessure, ouverte le 20 septembre 1870, ne se soigne pas avec des cataplasmes, elle est et elle restera ouverte, aussi longtemps que l'on n'y aura pas pourvu, de telle sorte, non seulement que le Saint-Siège jouisse de l'indépendance et de la liberté auxquelles il a droit, mais encore qu'il apparaisse au monde entier, qu'il en jouit réellement » [1].

Un moment le Gouvernement fasciste croira avoir découvert ces compensations dans une prévenance particulière vis-à-vis du pouvoir ecclésiastique; mais, dans une allocution du 14 décembre 1925 [2], Pie XI n'hésite pas à dire que ces bienfaits ne sont qu'une « réparation partielle... ». « La condition faite au Chef de l'Eglise catholique est loin d'être celle qui convient et est nécessaire à la suprême autorité dont il est revêtu ».

Beaucoup plus net fut Pie XI à propos de la tentative de réforme de la législation catholique italienne. Dans une lettre au Cardinal Gasparri [3], Pie XI déclarait : « Aucune négociation convenable, aucun accord juste n'a eu lieu et ne pouvait ou ne pourra avoir lieu, aussi longtemps que dure *l'inique condition faite au Saint-Siège et au Pontife Romain.* » Pie XI signifiait qu'il ne voulait pas de compensation unilatérale. Ce fut la dernière de ses protestations, et si le Pape évite, à partir de ce moment, de parler de la Question Romaine, laissant ce soin, soit à son Secrétaire d'Etat, le Cardinal Gasparri, soit à *L'Osservatore Romano,* il ne faut pas oublier que c'est le 4 octobre 1926 que

(1) DEVOGHEL, op. cit., p. 47.
(2) DEVOGHEL, op. cit., p. 56.
(3) DEVOGHEL, op. cit., p. 62.

Mussolini charge le conseiller Barone d'entamer les négociations, et le 6 octobre 1926 le Cardinal Gasparri répond affirmativement.

L'Osservatore Romano devait reprendre, à plusieurs reprises, la nouvelle théorie pontificale, insistant sur les moyens à trouver pour que le Pape « occupe une position juridique constante et reconnue universellement, de telle sorte qu'au regard des peuples, pour le présent, comme pour l'avenir, soient données toutes les nécessaires et suffisantes garanties de l'entière et manifeste indépendance, même dans l'ordre politique de leur commun chef et maître » [1].

Section II

Les Sanctions prises par la Papauté à l'égard de l'Italie et des Puissances Catholiques et leur évolution

Les Papes ne se contentèrent pas seulement de protester contre la spoliation dont ils avaient été victimes; ils manifestèrent encore, par des actes, leur volonté de demeurer fermes dans les revendications de leur droit :

1° *Le Pape s'enferma au Vatican et s'abstint rigoureusement d'en sortir;*

2° *Il interdit toute relation officielle avec l'Usurpateur et, notamment, empêcha les catholiques de prendre part aux élections;*

(1) Voir *Oss. Romano*, sep. 1927 dans Devoghel, op. cit., p. 129.

3° *Il interdit toute visite protocolaire des Souverains catholiques au Quirinal et règle rigoureusement la visite des Souverains non catholiques.*

1° *Le Pape se déclare prisonnier :*

Cette consigne rigoureuse le Pape devait l'observer. Pas une fois il ne s'en départit [1]; un incident curieux mérite toutefois d'être rapporté [2].

Le 8 avril 1924, *Le Giornale d'Italia* annonçait que, pour la première fois, depuis 1870, le Pape était sorti du Vatican pour présider, en personne, à l'inauguration d'un oratoire, au patronage établi par les « Chevaliers de Colomb » américains, à l'intention des enfants de Borgo, à l'extrême pointe de l'enceinte du Vatican, derrière la colonnade de gauche de la place Saint-Pierre [3].

Quelques heures plus tard, la nouvelle était démentie; le Pape n'était pas sorti de ses palais, mais s'était fait représenter par le Cardinal Gasparri; et recevant les catholiques américains il leur disait, en regrettant de n'avoir pu assister à la cérémonie : « Nous ne pouvons pas le faire sans sortir de cette prétendue extraterritorialité qui, bien ou mal, de façon définie ou indéfinie, ou peut-être indéfinissable, devait protéger, sauvegarder et sanctionner la dignité du Souve-

(1) Voir cependant ce que dit PERTINAX, op. cit., p. 187 (note 9). Léon XIII immédiatement après son élection, quitta le Vatican pour ranger ses papiers personnels, Voir également dans DURAND-MORIMBAU, op. cit., p. 218 (note 1) l'incident de la rue de la Zecca. Le carrosse de Léon XIII pour une cause ignorée sortit par la porte donnant sur la rue de la Zecca. Le poste de bersaglieri aussitôt alerté lui rendit les honneurs souverains.

(2) DEVOGHEL, op. cit., p. 49 et suivantes.

(3) Cette nouvelle transmise à une agence américaine et publiée par les journaux américains, fut aussitôt démentie par le Vatican.

rain Pontife Romain. » Commentant l'événement, l'Oss. Romano, pour compléter la pensée du Pape ajoutait : « Le jour même de l'inauguration de l'oratoire, Sa Sainteté désira s'assurer que le lieu où s'élève la nouvelle œuvre était bien compris, dans la limite des Palais apostoliques reconnus comme tels par la Loi des Garanties; ayant constaté qu'elle dépasse ces limites, Sa Sainteté fit savoir qu'elle ne pouvait s'y rendre. »

C'est seulement le 25 juillet 1929, que le Pape, pour la première fois depuis 1870, franchissant les limites du Vatican devait rompre la réclusion volontaire qu'il s'imposait [1].

D'autre part, pour compléter cette règle de conduite, les Papes s'abstenaient, depuis 1870, de donner leur première bénédiction à la loggia extérieure de Saint-Pierre. C'est à partir de Léon XIII qu'avait été rompue cette tradition [2]. Pie XI, le 6 février 1922, devait l'interrompre et tout en protestant devant les membres du Sacré-Collège, qu'il avait à cœur de défendre tous les droits de l'Eglise, et toutes les prérogatives du Saint-Siège, « il voulait que sa première bénédiction

---

(1) Voir cet événement dans *Le Figaro*, 25 juillet 1929 sous ce titre : Du Pape prisonnier au Pape libre, par LESOURD, et les divers articles documentaires.

(2) D'après la version la plus accréditée, rapporte LECTOR, *Le Conclave*, p. 644. (Voir GEO LONDON, op. cit., p. 110). Léon XIII n'aurait pris d'avance aucune résolution. Etant prisonnier de son cortège en quelque sorte, les cérémoniaires essayant d'ouvrir la fenêtre du balcon extérieur, se seraient heurtés à un obstacle imprévu ; des gonds rouillés... et, devant leur résistance, le cardinal Bartolini qui, dans le cortège, se trouvait assez rapproché du Pape, aurait fait entendre le cri « à l'intérieur de la Basilique ». Géo London relève l'invraisemblance de ce récit, puisque ces gonds rouillés appartiennent à la fenêtre, qui, trois heures auparavant, s'était ouverte devant le cardinal diacre annonçant *le gaudium magnum*.

aille, comme gage de la paix, à laquelle l'humanité aspire, non seulement à Rome et à l'Italie, mais à toute l'Eglise et au monde entier » [1].

2° *Le Pape interdit toute relation officielle avec « l'Usurpateur » et notamment empêche les catholiques de prendre part aux élections.*

Si la consigne de la réclusion volontaire au Vatican fut strictement observée, il n'en fut pas de même des deux autres qui avec le temps s'effacèrent presque complètement.

C'est ainsi que les rapports entre le monde blanc et le monde noir, s'étaient modifiés à un point tel, que le Cardinal Gasparri, dans une lettre, en date du 11 avril 1928, crut bon de rappeler, aux ambassadeurs accrédités près du Vatican, qu'ils aient à observer « à l'égard de leurs collègues accrédités auprès du Quirinal, comme à l'égard des autorités de l'Etat Italien, et de l'aristocratie qui s'y rattache, la réserve qui, à partir de 1870 a été si caractéristique et significative chez les représentants des pays étrangers accrédités près du Saint-Siège » et la même lettre recommande de limiter les contacts avec ces autorités « aux rapports strictement personnels » [2].

Quant à la règle du *non expedit* [3] qui, dès le Pontificat de Pie IX, défendait aux catholiques de participer

---

(1) DEVOGHEL, op. cit., p. 35.

(2) DEVOGHEL, op. cit., p. 175.

(3) Sur l'origine du non expédit, voir *Rivista del Clero Italiano*, article de Mgr OLGIATTI, *Doc. Cath.*, col. 1650, 29 juin 29. L'auteur s'exprime ainsi : C'est une erreur de croire que le *Non expedit* n'a pas eu d'autre origine que le cri de Don Margotti « ni élus, ni électeurs », poussé par lui en 1857, dans un moment d'indignation, au lendemain de l'annulation par la majorité libérale du Parlement subalpin de l'élection de certains députés catholiques.

aux élections législatives, elle n'était plus qu'un souvenir (la pratique du *non expedit* ne s'était pas d'ailleurs étendue aux élections municipales, qui, en droit, ne sont pas des élections politiques, du moins en principe). Léon XIII, cependant, maintint, très nettement, la prohibition [1]. Mais devant cette attitude qui laissait le champ libre à l'extrême gauche, certains membres du clergé s'émurent; et, dès 1890, les catholiques sont autorisés à voter dans le diocèse de Foligno, pour faire échec à un socialiste anticlérical. C'est seulement sous Pie X qu'une mesure plus générale apporta un tempérament notable à la règle. Le 11 juin 1905, l'encyclique « Firmo proposito » aux évêques italiens, tout en rapportant la règle établie par Pie IX et confirmée par Léon XIII, contenait : « Toutefois, d'autres raisons tirées du bien suprême de la société qu'il faut sauver à tout prix, peuvent réclamer que, dans des cas particuliers, on dispense de la loi, spécialement dans le cas où les évêques le jugeraient strictement nécessaire », ce qui était donner à l'épiscopat une force politique considérable.

Cette tolérance finit par se généraliser; en 1913, les suffrages catholiques se portent sur les candidats giolit-

---

« Si en 1870 Don Margotti n'avait pas existé — a-t-il été dit, justement, dans un article — et si l'abstention n'était jamais venue à l'esprit de personne, le Saint-Siège aurait créé le *Non expedit*, le soir du 20 septembre, comme affirmation de son droit particulier et constant de légiférer lui-même et lui seul à Rome. En effet, lorsqu'en 1849, Rome étant occupée par la République romaine, tous les électeurs de l'Etat Pontifical furent convoqués, en vue de former la Constituante, Pie IX interdit, de Gaëte, aux catholiques d'aller aux urnes pour cette élection. Voilà le précédent immédiat, voilà expliquée par lui la raison juridique de l'abstention.

(1) Décret du Saint-Office, 30 juillet 1886. (*Non expedit prohibitionem importat*).

tiens, à la suite du fameux pacte négocié par le comte Gentiloni entre les catholiques et le Gouvernement de M. Giolitti [1]... De nombreux députés catholiques furent élus, sans qu'il leur fut permis de se former en parti catholique... et les protestations du Vatican, en 1919, contre les bruits tendant à affirmer que le Saint-Siège donnait son adhésion à la formation d'un parti catholique, à la suite de la création du Parti populaire de Dom Sturzo, apparaît bien « comme un souvenir du *non expedit* » [2]. On sait que, pendant la guerre, des catholiques notoires firent partie du gouvernement. C'est ainsi que M. Ph. Meda fut à la tête du département des finances, et le Correspondant du 10 juillet 1916 [3] insistait sur ce fait que l'autorité religieuse n'avait élevé aucune objection.. Que restait-il de la règle du *non expedit*?... Bien peu de chose. L'abolition du *non expedit* fut faite par la Sacrée Pénitencerie et publiée par *L'Oss Romano* des 10-11 novembre 1919.

3° *Enfin le Pape interdit toute visite des souverains catholiques au Quirinal et régla la visite des souverains non catholiques.*

---

(1) Le *Non expedit* fut suspendu dans 350 collèges et maintenu dans 178 y compris ceux de la ville de Rome. (LOISEAU, op. cit., p. 18).

(2) GEO LONDON, p. 97. *Sur la formation du Parti Populaire*, voir LOISEAU, op. cit., p. 71.

(3) *Le Correspondant*, n° 10, juillet 1916, p. 29. — « Nul ne peut douter que s'il n'a pas sollicité directement du Vatican, l'autorisation d'accepter l'offre qui lui était faite, le catholique discipliné qu'est M. Meda ne figurerait pas aujourd'hui au banc des Ministres si l'autorité religieuse ne lui avait pas laissé toute liberté d'agir conformément à ce qu'il jugerait le plus utile au bien de la patrie », a écrit à ce propos DE MONZIE, op. cit., p. 113. Voir également une formule particulièrement significative du même auteur, p. 113. « Le temporalisme qui était déjà mort ne peut plus même inspirer l'effroi d'un revenant. »

On s'étonnera tout d'abord de cette différence de traitement entre souverains catholiques et non catholiques... ce qui faisait dire à M. Delcassé (décl. Chambre des Députés, 27 mai 1904) que l'interdit ne frappant que les souverains catholiques les mettait en état d'infériorité.

Quoi qu'il en soit, le Vatican appliqua longtemps sa règle avec beaucoup d'inflexibilité...

Cette distinction entre souverains catholiques et non catholiques fut établie à propos de la venue à Rome, en 1883, du prince Frédéric [1]. Léon XIII voulut profiter de la présence, à Rome, de ce prince pour obtenir des gages de pacification religieuse et éventuellement l'abolition du Kulturkamft; ainsi déclara-t-on que l'interdit ne concernait que les souverains catholiques et, d'autre part, grâce à la fiction de l'extraterritorialité de l'hôtel de leur légation, les souverains non catholiques et, d'autre part, grâce à la fiction de l'extraterritorialité de l'hôtel de leur légation, les souverains non catholiques pouvaient rendre visite au pape puisqu'ils étaient ainsi venus de leur propre pays sans être passés par le Quirinal. Le Prince Frédéric, en 1883, en profita pour voir ainsi le Souverain Pontife. Enfin à trois reprises Guillaume II rencontra le Pape; en 1888, il avait même fait venir directement de Berlin les carrosses qui devaient le conduire au Vatican à travers les rues de Rome [2].

Mais l'interdit s'applique, à la lettre, aux Souverains Catholiques. C'est ainsi qu'en 1895, Léon XIII empêcha le roi Carlos de Portugal de se rendre à Rome auprès de son oncle le roi Humbert, ce qui entraîna

(1) Voir VERGNES. *La condition internationale de la Papauté*, 1905, p. 124 et suivantes.
(2) Voir VERGNES, op. cit., p. 227.

la rupture des relations diplomatiques. En 1904, le président de la République Française, M. Loubet, ne tenant pas compte du veto du Pape, rendit visite au roi Victor-Emmanuel. Vers le 8 juin 1903, dès l'annonce du voyage du Président de la République Loubet, le Cardinal Rampolla, au nom de Léon XIII, avait adressé une dépêche de protestation au nonce apostolique de Paris pour que celui-ci la communiquât à M. Delcassé, ministre des Affaires Etrangères... L'incident ne se borna pas là; à la suite de la protestation de Pie X, le 28 avril [1], l'ambassadeur de France près le Vatican, M. Nisard était rappelé le 2 mai.

Cette attitude intransigeante devait se modifier : c'est ainsi, qu'en décembre 1911, le Président Wilson, chef d'un Etat protestant, rendit visite au roi d'Italie, sans protestation du Pape. En 1919, un chef d'Etat catholique, M. Renner, rendit visite successivement au Pape et au roi d'Italie.

Dans l'encyclique du 23 mai 1920 [2], le Pape Benoît XV exhortant les peuples au pardon, dans le but « d'augmenter la concorde entre les peuples civilisés » ne se déclarait pas opposé à atténuer, d'une manière quelconque, « les conditions qui après l'abolition de la souveraineté civile du Saint-Siège ont été justement établies par nos prédécesseurs pour empêcher le voyage à Rome, sous une forme officielle, des princes catholiques ». Le Pape justifie son attitude par l'excessive gravité des temps actuels. Des accords ont

---

(1) ...Si le chef de n'importe quelle nation catholique offense gravement le Souverain Pontife en venant rendre hommage à Rome... à celui qui, contre tout droit, en détient le principat civil... cette offense a été bien plus grande de la part de M. Loubet... (Voir LOISEAU, op. cit., p. 20). Sur l'incident, voir l'*Europe Nouvelle* du 1er mars 1924, p. 267.

(2) Voir DEVOGHEL, p. 22.

même été pris par les autorités italiennes touchant les modalités de ces visites [1]. Le roi Albert, la reine Elisabeth et leur fils le prince Léopold ont été ainsi reçus, selon le nouveau cérémonial, le 28 mars 1922; il en fut de même des souverains Espagnols, en novembre 1923 [2], et il n'y avait, dès lors, plus de différence de traitement entre les souverains catholiques et non catholiques, — différence contre laquelle avait protesté M. Delcassé : la fiction d'extraterritorialité de l'hôtel de l'ambassadeur, accrédité près le Saint-Siège, sauvegardait les apparences.

Section III

Les Tentatives et les Projets de Rapprochement (1870-1919)

Nous venons d'examiner l'attitude de la Papauté et nous avons pu nous rendre compte, par la tournure des protestations, formulées par tous les successeurs de Pie IX, que la Question Romaine ne se présentait plus, en 1920, sous le même aspect qu'à la suite de la chute du Pouvoir Temporel [3], à l'intransigeance doctrinale de la Papauté, qui au début, réclamait le *statu quo*, on opposa, pendant de nombreuses années,

(1) Voir *Temps*, 2-3 juin 1920.

(2) Sur ces deux visites voir Devoghel, p. 37 et 45.

(3) Devoghel, op. cit., p. 11.

dans les milieux officiels italiens, la théorie de « l'indifférence ».

Il y a une parole de Crispi, en 1887, répondant au député Bovio interpellant le gouvernement sur sa politique Vaticane et s'inquiétant des tendances conciliatrices : « Pour nous, nous ne demandons pas de conciliation et il n'en est pas besoin parce que l'Etat n'est en guerre avec personne. Nous ne savons pas, nous ne voulons pas savoir ce qu'on pense au Vatican » [1].

Ce fut longtemps la pensée du gouvernement italien. Cette politique de l'indifférence devait cependant évoluer; c'est ainsi que M. Zanardelli, Fortis, Giolitti pratiquèrent vis-à-vis du Vatican la politique « *des lignes parallèles* » [2].

Ce fut un dogme pendant de nombreuses années, dans les milieux officiels italiens que la Loi des Garanties était un chef-d'œuvre de la sagesse juridique, comme l'attachement aux lois laïques est une clause de style dans les programmes des républicains français.

Je me rappelle, écrit Carrère, « qu'il fut un temps où quiconque eut mis en doute la perfection indiscutable de cette loi sacro-sainte eût paru immédiatement aux yeux des libéraux, de toute nuance et de tout âge, pour un ennemi de l'Italie nouvelle ». La Loi des Garanties avait définitivement résolu la Question Romaine qui ne devait plus être pour les Italiens qu'un vague souvenir comme celui des Duchés de

(1) Devoghel, op. cit., p. 11.

(2) Pernot, op. cit., p. 93.

Parme, ou de Plaisance ou de la Principauté de Bénévent [1].

Il ne faudrait, cependant, pas croire que, durant cette longue période, qui va de 1870 à la veille de la guerre tout contact ait disparu entre le Gouvernement Italien et le Saint-Siège. Il ne faut pas oublier, en effet, que le Gouvernement Italien prétendit exercer le droit de patronage et refuser l'exéquatur à l'évêque, nommé par le Vatican, qui ne lui agréerait pas; ce qui amena le Vatican à pressentir quelquefois le gouvernement Italien : d'où des négociations par intermédiaires officieux [2].

D'autre part, durant cette période, des hommes tentèrent bien de réaliser la conciliation. M. Mussolini, dans son discours du 13 mai 1929 [3], a rapporté ces tentatives.. et y a rattaché les noms de Stefano Türr, de Fazzari, de Tosti [4], de Mgr Geremia Bonomelli [5],

---

(1) CARRÈRE, *Le Pape*, p. 241. Pour M. CURATULO, la Brèche de la Porta Pia ne fut pas un acte de violence, mais l'ultime épisode d'un état de guerre, dans lequel le Vatican s'était tourné contre l'Italie, par conséquent la loi des Garanties était valable sans l'assentiment du Saint-Siège, puissance belligérante succombante. (Voir cet auteur, op. cit., p. 83 et suiv.).

(2) Le Pape Pie X fut, il est vrai, nommé archevêque-cardinal de Venise sans l'agrément du Gouvernement.

(3) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 900.

(4) TOSTI, abbé du Mont-Cassin et érudit de vaste culture, publia une brochure intitulée *La Conciliazone ;* il y montra un curé du Midi qu'il appela Don Pacifico trouvant la solution de la Question Romaine dans une finesse juridique assez curieuse : Rome, explique-t-il, appartient à la nation et non au roi qui par suite n'est pas en état de la restituer au Pape. En mai 1887 il tente même une démarche auprès de Crispi. Il était de ceux, dira Mussolini dans son discours du 13 mai, qui croient que les questions les plus graves peuvent être résolues d'un mot, d'un geste, d'un sourire. (Voir des citations de Tosti dans CURATULO, op. cit., p. 104).

(5) M. Mussolini dans son discours du 13 mai a fait l'apologie de Mgr Bonomelli et du livre qu'il publia en 1880 ; ce dernier proposait « l'Etat miniature » et la solution de la Question Romaine sans l'intervention des puissances étrangères.

mais comme nous l'avons dit, les points de vue officiels étaient trop opposés pour que des tentatives de ce genre aient la moindre chance d'aboutir [1]; on pouvait également y rattacher les noms de Mgr Constantini, Carini et Mocenni, ce dernier cousin du Général Mocenni, ministre de la Guerre en 1914.

Il faut aussi mentionner les pourparlers qui furent engagés, à la veille de la guerre, entre des représentants du Vatican et des représentants du Gouvernement Italien. D'après Quadrotta « *La chiesa cattolica nella crisi universale* », MM. Orlando et Nitti étaient disposés à la traiter sur la base d'une souveraineté territoriale indiscutable. Cela, d'ailleurs, n'a rien d'étonnant, les difficultés, nées de la guerre, et l'attitude plus conciliante de la Papauté depuis Pie X qui revendiquait seulement des garanties plus tangibles d'indépendance et ne voulait plus voir, dans la Loi des

---

(1) Certains auteurs (CURATULO, op. cit., p. 131) ont expliqué l'échec de ces tentatives de conciliation par l'opposition de la France qui aurait menacé le Pape de retirer son ambassadeur s'il réalisait la conciliation avec Rome et l'auteur rapporte dans ce sens une phrase de Mgr Geremia Bonomelli (7 juillet 1911) à propos du Pontificat de Léon XIII. Nous croyons, au contraire, que les divergences doctrinales irréductibles entre les deux pouvoirs furent la seule cause de l'échec des transactions. La condamnation de la brochure de Tosti en est une preuve; il ne faut pas oublier, d'autre part, les violentes crises d'anticléricalisme traversées par l'Italie après 1870... En 1881, lors du transport du Vatican à San Lorenzo de la dépouille mortelle de Pie IX et, en 1888, à l'occasion de la révocation du Maire de Rome, duc Leopoldo Torlonia qui s'était rendu au Vatican pour présenter les vœux de la capitale à l'occasion du jubilé sacerdotal du Pape. De même en 1899 où était officiellement inauguré sur le Campo Dei Fiori le monument élevé en l'honneur de Giordano Bruno, brûlé par hérésie, des manifestations désobligeantes des Catholiques se produisirent devant le tombeau de Victor-Emmanuel. M. Mussolini dans son discours du 13 mai 1929 (*Europe Nouvelle*, p. 900), devait reconnaître que de 1881 à 1899 la tension entre les deux pouvoirs était très aiguë. Sur les détails de cette crise anticléricale, voir PERTINAX, op. cit., p. 101 et suiv.

Garanties, qu'un acte unilatéral du Parlement Italien où on avait affecté d'ignorer le Pape, devait amener l'éclosion de nombreux plans de transaction.

La plupart, et les plus importants de ces projets sont dus à des hommes d'Etat allemands [1].

1° Le point de départ de tous ces écrivains est la prétendue faillite de la Loi des Garanties.

L'examen des faits, d'après ces auteurs, démontre que la situation du Pape est critique. Ils citent notamment :

---

(1) Voir l'attitude des puissances centrales durant la guerre. L'attitude des puissances centrales pendant la guerre est particulièrement curieuse. (Voir AUSSET, *La Question Vaticane* 1914-1928, p. 43 et suivantes). Voir la documentation dans le livre de RUFFINI, *Imperi centrali e Vaticano durante la guerra.*

Il faut noter de suite, qu'avant la guerre, la Question Vaticane n'occupe pas une grande place dans la politique allemande. Elle se heurta à l'opposition et au mauvais vouloir de Bismarck, jusque vers 1883. Mais, vers cette époque, essayant d'attirer l'Italie dans la triplice, le Gouvernement allemand tâcha de l'y contraindre en le menaçant de reprendre Rome pour le Pape si elle n'acceptait pas; selon le mot de Bustgen l'Allemagne s'est servie de la Question Romaine (*Die Romische Frage*, vol. 4, p. 3) « comme d'une pendule en continuel mouvement dans l'engrenage de sa politique. »

Au mois d'août 1914 l'Italie se refusait à participer au conflit et se déclarait neutre. L'attitude des Empires centraux change subitement. Ils vont s'efforcer d'abord d'empêcher l'Italie d'intervenir, ensuite de la punir de sa « trahison » lorsqu'elle s'est mise aux côtés des Alliés (voir not. les décl. de Werminghoff et de Hilgnreiner qui s'exprimait en ces termes significatifs (voir AUSSET, p. 57) : « le vrombissement des canons sur l'Izonzo a réveillé une morte. »

M. Ausset jugeant la politique allemande pendant la guerre, à ce sujet, s'exprime de la façon suivante : (AUSSET, p. 73) « grouper les puissances catholiques neutres en se servant d'une idée qu'elles avaient à cœur, jeter le trouble en Italie qui n'était intervenue dans le conflit mondial que sous la poussée des éléments catholiques partisans de la neutralité. Tel fut le double but que nos ennemis s'efforcèrent d'atteindre en agitant la Question Vaticane. » La guerre de 1914 devait prouver l'incapacité de la Question Romaine de devenir une question de politique internationale en même temps qu'elle multipliait les contacts entre la Secrétairerie d'Etat et le Quirinal (aumônerie militaire, affectation des prêtres mobilisables, etc...).

a) Le départ des ambassadeurs austro-hongrois à Lugano;

b) L'incident Gerlach et Bissaloti.

Le premier est une affaire d'espionnage [1]; le deuxième concerne les attaques, par voie de discours, de l'Italien Bissolati à Crémone contre le Vatican [2].

2° Presque tous,, à l'exception de Hoeber, sont favorables à la réglementation internationale de la Question Romaine sans la reconstitution du Pouvoir Temporel de la Papauté.

3° Ils sont tous favorables, par contre, à la restitution du Pouvoir Temporel sur un territoire déterminé; nous noterons que Claar et Hoeber envisagent la concession au Pontife d'une langue de terre jusqu'à la mer.

***

Parmi les divers projets qui ont été élaborés on ne peut oublier le plus célèbre dû à *Mattias Erzberger* [3]. Ce projet [4], qui porte le titre de *Traité au sujet des sanctions internationales devant garantir la puissance temporelle du Pape*, comprend dix articles; ce ne fut

(1) Loiseau, op. cit., p. 48.

(2) Ausset, *la Question Vaticane*, p. 70 et suiv.

(3) Homme politique allemand né à Buttenhausen (Wurtemberg) en 1875, un des chefs du parti du centre, mort assassiné en 1917.

(4) Le texte du projet a été reproduit par M. Ruffini dans son livre : *Imperi Centrali e vaticano durante la guerra.* Le projet a été traduit en français par Le Marois et Cossato. Les deux traductions que nous avons comparées sont identiques pour le fond, sinon pour la forme, c'est toutefois la traduction Le Marois que nous reproduisons parce que plus complète.

pas d'ailleurs le seul qu'il élabora [1]; mais c'est le plus complet et le plus cohérent et puis, comme on le verra plus tard, les négociateurs du Latran s'en sont peut-être inspirés.

La caractéristique essentielle du projet est qu'il se présente sous la forme d'un traité que toutes les puissance sont invitées à signer, et non sous la forme d'un acte bilatéral, entre l'Italie et le Saint-Siège.

L'Etat de l'Eglise est certain, mais son étendue est infime et a cependant un accès à la mer; il est, d'autre part, pays neutre et sa neutralité est garantie par les puissances signataires; ses sujets sont en nombre très réduit, ce qui se conçoit eu égard aux caractéristiques du nouvel Etat.

---

(1) En effet les efforts de l'homme d'Etat allemand, au sujet de la Question Romaine, évoluèrent d'ailleurs dans des sens assez divers. Voir ce que dit Le Marois, thèse Paris 1923, p. 27 et suivantes et les références. « Tout d'abord, en octobre 1914, il s'efforça de lier la réglementation de la Question Romaine à la solution du conflit austro-italien : l'Autriche cèderait au Pape le Trentin dont la population parle italien, à la condition que la Papauté le rétrocèderait à l'Italie. En échange de quoi, la loi des garanties serait modifiée. » L'Allemagne s'y montrait généreuse à peu de frais, puisque la conciliation s'y faisait aux dépens de l'Autriche, faisait observer Ausset, op. cit., p. 67.

Plus tard, il pensait que la solution de la Question Romaine pouvait être trouvée dans la cession, selon les vues du professeur de droit Lammach, par l'Espagne, d'une des îles de la Calabre au Saint-Père, moyennant une indemnité ; il pensa aussi à restaurer une des anciennes principautés ecclésiastiques allemandes et à la donner au Pape à titre d'Etat neutre ; Salzbourg, Trente, ou la principauté de Liechtenstein. Ces projets, d'ailleurs, n'avaient aucune chance d'aboutir et, comme le dit fort bien, Le Marois, « la constitution d'un pouvoir temporel hors de Rome, en faveur du Pape, n'était pas heureuse. Le Pape, Roi de Trente, de Salzbourg, de Brixen ou de Liechtenstein, cela fait un peu l'effet d'un morceau de revue de fin d'année ou d'opérette. » (Le Marois, op. cit., p. 78).

Il forma, en octobre 1915, avec le nonce de Munich, un Comité International de catholiques, où on prévoyait la réunion d'une conférence, où devaient être discutées les modalités de l'intervention des puissances au Congrès de la Paix pour le règlement définitif du statut juridique de la Papauté.

Cette conception de l'Etat miniature n'est d'ailleurs pas propre à Erzberger. Bien avant lui [1], Mgr Bonomelli, dont Mussolini fait un éloge dithyrambique avait parlé du nouvel Etat de l'Eglise comme d'un grain de beauté sur la face divine de l'Italie [2].

Nous allons maintenant passer rapidement en revue les divers articles du projet Erzberger :

1° Les articles 1 et 3 consacrent la souveraineté temporelle du Pape. Le Pape est souverain sur une bande de territoire « qui comprend la colline du Vatican et une bande de terrain qui établit la communication avec le Tibre et avec la ligne de chemin de fer de Viterbe et qui porte le nom d'Etat de l'Eglise. La frontière de l'Etat de l'Eglise commence à la rive ouest du Tibre, près de l'aboutissement de la Via delle Fosse. Elle longe le côté est du Castel Saint-Angelo, par la Via Crescenzion jusqu'à la Piazza del Risorgimento. Elle longe, ensuite, les murs du jardin du Vatican jusqu'à son point le plus avancé de l'ouest; de là, elle prend la direction sud jusqu'à la gare San-Pietro qu'elle encercle. Elle passe en ligne droite jusqu'au côté sud de San-Onofrio, puis au bord septentrional du jardin Botanique et rejoint immédiatement au sud du Ponte di Ferro la rive ouest du Tibre. A partir de ce point, la frontière est constituée par la rive ouest du Tibre.

Une commission formée de trois représentants du Saint Père, d'autant de représentants du royaume d'Italie et d'un de Sa Majesté le Roi d'Espagne, établira, définitivement, sur place, la frontière aussitôt

---

(1) Voir *Europe Nouvelle*, 29 juin 29, p. 900.

(2) Les projets qui se sont inspirés de ces idées sont d'ailleurs innombrables. (Voir par exemple dans CURATULO le projet Vassallo, op. cit., p. 141).

après la ratification de ce traité. Des divergences de vues entre les membres de la Commission seront résolues par vote et à la majorité des voix ».

L'article 3 prévoit la vacance du Saint-Siège Apostolique et délègue la souveraineté au collège des cardinaux; disposition peu pratique, les cardinaux titulaires de poste dans leur pays ne viennent à Rome que pour voter et peuvent difficilement faire un séjour assez prolongé au Vatican.

L'article 2 consacre la neutralité du territoire ainsi délimité; cette neutralité n'est pas seulement énoncée à titre de principe, elle est garantie par toutes les Puissances, ce qui consacre à leur profit un droit d'intervention au cas où celle-ci serait violée.

L'article 5 est consacré au fameux débouché sur la mer. « Le Royaume d'Italie s'engage, durant une période de deux ans, après la ratification de ce traité, à rendre navigable pour les navires de haute mer, à une profondeur de cinq mètres le fleuve du Tibre le long de la frontière de l'Etat de l'Eglise, et de là jusqu'à la mer ».

Le cas de guerre est expressément prévu; mais de toutes façons la liberté du Pape doit être sauvegardée. « Quand l'Italie est en état de guerre, ou qu'elle croit, pour d'autres motifs, devoir soustraire le Tibre au trafic général, elle doit laisser libre un chenal pour les navires du Pape et les pourvoir de pilotes. Les navires du Pape seront considérés, en temps de guerre, comme en temps de paix, par toutes les Puissances signataires du Traité, comme exterritoriaux et soustraits à toute entreprise de la part d'une puissance étrangère ». Cependant, cette extraterritorialité n'est pas sans limites; l'article 7 de la Loi des Garanties, semblait l'établir sans limites quant aux Palais Vati-

cans, mais nous avons vu les restrictions dont le Ministre de la Justice l'accompagnait; ici Erzberger n'hésite pas à circonscrire la liberté d'action du Pontife lorsqu'il ajoute: « Mais ils ne doivent pas servir d'asile ni de moyens de transport pour des personnes ou pour des biens, ni à des fins qui ne soient pas exclusivement celles de l'Eglise catholique ou de l'Etat de l'Eglise ».

L'article 4 a trait à la nationalité vaticane. L'individu est nationalisé en vertu de ce qu'on pouvait appeler « *le jus de la fonction* », puisque sont seuls sujets de l'Etat de l'Eglise, les légats du Pape, « les nonces et inter-nonces, les membres de la Maison du Pape, les fonctionnaires de l'Administration du Pape et de l'Etat de l'Eglise, les membres des gardes pontificales et les ecclésiastiques qui habitent en permanence dans l'Etat de l'Eglise ».

Cette nationalité étant une nationalité de fonction, ces personnes recevront un certificat constatant l'acquisition de leur nationalité; mais, par une disposition qui n'était pas heureuse, Mattia Erzberger prévoyait dans ce même article 4 qu' « en recevant le document qui leur assure la nationalité dans l'Etat de l'Eglise, les personnes énumérées plus haut perdent leur nationalité d'origine, ce qui était susceptible d'engendrer des cas de conflits positifs de nationalité ou d'heimatolosat. Il n'en est pas moins vrai que Erzberger avait parfaitement bien résolu le problème de la nationalité vaticane : réduire ces habitants au minimum, et éviter ainsi le reproche de faire des habitants pontificaux une matière malléable pour la sécurité des catholiques [1].

(1) De quel droit l'Europe entière réduirait-elle les habitants des Etats Romains, à une situation qui serait dans les lois internationales ce qu'est l'esclavage dans les lois civiles ? (BOMPARD, op. cit., p. 119) (dans le même sens DESPAGNET).

Soucieux de réduire au minimum l'appareil temporel, Erzberger avait pensé à décharger l'administration pontificale du soin d'administrer la justice, au moins sur les étrangers, c'est ainsi que d'après l'article 7 : « les autorités pontificales n'auront cependant droit de juridiction pour les étrangers que pour le cas de simple police. Pour le reste, elles s'en remettront aux autorités de la nation d'origine. Si ces autorités n'engagent pas les poursuites, c'est le gouvernement italien qui s'en chargera, en vertu d'accords particuliers avec le Saint-Siège. »

L'article 8 qui a trait aux privilèges, en territoire italien, des agents diplomatiques accrédités auprès du Saint-Siège ne fait que reproduire l'article 11 de la Loi des Garanties; nous jugeons inutile d'y insister. Toutefois, le départ des diplomates allemands et autrichiens à Lugano était trop proche pour que Erzberger ne prévit pas formellement le cas d'une guerre. Voici la solution qu'il propose : « Si l'état de guerre se produit entre la Puissance qu'ils représentent et le Royaume d'Italie, ou si les relations diplomatiques sont rompues, les ambassadeurs devront se rendre avec leur famille dans l'Etat de l'Eglise. Les dispositions ci-dessus sont applicables au personnel diplomatique subalterne. »

L'article 6 pourvoyait à l'indépendance matérielle du Saint-Siège ; une indemnité de 500 millions de lires, destinée à couvrir les frais de la Cour du Pape et de l'Administration de l'Etat de l'Eglise, devait être payée par l'Italie au Saint-Siège, dans un délai de six mois, après la ratification du Traité.

Tel est, dans ces grandes lignes, ce célèbre projet qui prévoyait formellement dans son article 9 l'adhésion des Puissances qui n'auraient pas signé le traité.

« Les Puissances contractantes inviteront, après la ratification de ce traité, toutes les Puissances qui ne l'ont pas signé à reconnaître le Pouvoir Temporel du Pape pour le domaine désigné dans l'article 1er, et pour l'exterritorialité des navires du Pape prévue dans l'article 5, troisième alinéa ».

***

A plusieurs reprises, Erzberger pressentit le Pape, lui demandant de lancer un mot d'ordre; celui-ci s'y refusa. Le plan Erzberger n'en constitue pas moins un document considérable; il ne fut pas le seul, et en 1915 se réunit une Congrégation de Cardinaux spécialement convoquée pour examiner la Question Romaine.

M. Guichard, dans un article du *Mercure de France*, du 1er décembre 1923, qui fit quelque bruit, nous a donné des détails intéressants [1].

Cinq propositions ou solutions de la Question Romaine y furent successivement présentées et développées.

D'après la première proposition « pour en arriver à une solution pratique, il paraîtrait suffisant de voir reconnu au Souverain Pontife, sous la « garantie formelle et explicite des nations civiles, le caractère d'un véritable souverain. A cet effet, il conviendrait que le Pontife ne fut « le sujet » de personne; que l'endroit

(1) D'après l'auteur, la réunion aurait eu lieu en 1918, mais l'*Oss. Romano* (11 décembre 1923) a rectifié cette date et ce journal remarque, en outre, que, le Cardinal Secrétaire d'Etat ne présidant jamais une Congrégation de Cardinaux les propositions faites ne pouvaient apparaître comme la manifestation des idées d'une congrégation cardinalice.

de sa résidence fut soustrait à toute ingérence civile, politique, judiciaire, administrative; qu'il put communiquer librement avec les Gouvernements étrangers. »

Au point de vue territorial, cette proposition, après avoir écarté l'hypothèse de la création d'un gouvernement municipal autonome pour la ville de Rome, préconisait, d'après l'auteur, la formation d'un petit territoire, autour de la résidence du Pontife, garanti par « le Consortium des Puissances ».

D'après la deuxième proposition « un *modus vivendi* « amical pourrait s'élaborer sur la base de la Loi des « Garanties et aux deux conditions suivantes » :

1° Que la Loi actuelle des Garanties soit reconnue et sanctionnée par les autres Puissances, en vertu d'une clause spéciale insérée dans le traité de paix;

2° Que la dite Loi soit améliorée sous la forme juridique la plus opportune.

Le troisième Cardinal qui prit la parole formule une série d'hypothèses :

1° La restitution pure et simple des biens que le Saint-Siège possédait avant 1860;

2° La constitution d'un territoire restreint où son activité pourrait s'exercer librement;

3° L'acceptation de la Loi des Garanties, sauf additions et sanctions internationales.

Le Cardinal faisait appel pour résoudre la Question Romaine au bon sens du peuple Italien.

La quatrième proposition avait été faite par le Cardinal Merry del Val. Celui-ci pensait qu' « une solution définitive de la Question Romaine ne saurait se concevoir, en premier lieu, sans la possession territoriale de Rome, et de territoires suffisamment étendus

pour que soit pleinement sauvegardée l'indépendance du Pontife; et, en dernier lieu, sans la liberté de communication avec le monde entier afin de rendre évidente et indiscutable, aux yeux de tous, l'indépendance pontificale ».

La cinquième proposition, d'ordre négatif, se prononce contre l'internationalisation de la Loi des Garanties et pour son amélioration. Rome déclarée ville libre avec un gouvernement municipal... mais contre l'attribution d'un territoire aussi limité que le territoire de la Cité Léonine.

On remarque qu'un seul Cardinal se pose contre l'internationalisation de la Question Romaine. Cette idée d'internationalisation de la Question Romaine a été, jusqu'à ces dernières années, en honneur dans les milieux officiels du Vatican, et de nombreux auteurs Italiens, en 1921, envisagent la reconnaissance de la Loi des Garanties par l'ensemble ou les plus importantes des Puissances, afin de faire disparaître, jusqu'à l'apparence d'une sujétion ou d'une influence étrangère, contraire à l'intérêt de la Papauté [1].

M. Ruffini, au contraire, a soutenu que, dès cette époque, la pensée pontificale n'était pas favorable à une internationalisation de la Loi des Garanties. On peut lire, notamment dans Ruffini, une déclaration d'une personne Vaticane où il est dit que l'intervention étrangère rendrait le Pape le jouet de toutes les Puissances... [2]. Ce sont, d'ailleurs, les mêmes argu-

(1) Voir dans la *Revue Internationale* du 10 décembre 1887, une proposition intéressante d'un ancien Ministre italien, tendant à internationaliser la loi des Garanties.

(2) Ruffini, op. cit., p. 25 et suiv.

ments qui ont été récemment reproduits par le Pape, pour justifier la solution, purement italienne, de la Question Romaine.

*
**

Il faut attendre 1929, pour qu'il y ait selon l'expression de M. Mussolini, « *des approches* » entre le Saint-Siège et Orlando[1]; et le Dictateur Italien, dans son Discours du 13 mai, a retracé ce qu'il a appelé une page d'histoire inédite... L'origine de cette tentative de conciliation est due à Mgr François Kelly, qui se trouvait à Paris en 1919, pour défendre, devant la Conférence de la Paix, la cause des évêques mexicains, alors exilés aux Etats-Unis par la révolution de Carranza : ami de M. Brambilla, conseiller de la délégation Italienne à la Conférence, celui-ci lui fit connaître M. Orlando avec qui il s'entretint de la Question Romaine. On parla, dit M. Mussolini, « d'un territoire partant du Pont Saint-Ange et englobant le château, d'un débouché sur la mer et d'une garantie à obtenir par le moyen de la S. D. N. ». Sur les instances de Brambilla, Mgr Kelly au lieu de retourner en Amérique se dirigea vers Rome, le 22 mars, où il rencontra Mgr Ceretti. Ce dernier partit pour Paris, fut reçu par Orlando, qui lui confirma la conversation Kelly et Mgr Ceretti lui soumit un bref écrit de la solution possible : « Il s'agissait toujours d'une notable extension territoriale; d'après l'aide-mémoire du Vatican, le territoire pontifical commençait au Tibre, ayant ainsi dans le fleuve une frontière visible, comprenant les Borghi et s'étendant assez loin au delà du Vatican.»

(1) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 901.

M. Mussolini note, qu'un des points importants de la discussion, fut celui de l'agrément des autres Puissances qu'on aurait pu obtenir au moyen de la S. D. N. le Saint-Siège étant admis au sein de cette Assemblée. Comme on le voit, contrairement à ce qu'on a écrit ces derniers temps, *jusqu'à une époque récente le Saint-Siège demeure fidèle à son idée de garantie internationale*. Les négociateurs du Latran ont préféré une assurance purement italienne à une assurance générale et universelle.

La chute du ministère Orlando empêcha les négociations d'aboutir et les conversations qui se poursuivirent n'eurent, d'après M. Mussolini, qu'une importance secondaire. La situation resta tendue sous le ministère Sonnino, mais un changement considérable se produisit avec l'arrivée au pouvoir de M. Nitti, ami personnel du Cardinal Gasparri. Cependant on peut dire que les conversations de mai-juin 1919, furent les dernières tentatives officielles sérieuses, en vue de résoudre la Question Romaine, avant les pourparlers de l'été 1926 qui devaient aboutir aux Accords de Latran. Le rétablissement par les Chambres françaises, le 20 novembre 1920, de l'ambassade au Vatican, détermina, non pas comme certains l'avaient redouté, une protestation anticléricale mais une réaction nationaliste[1]. Les principaux journaux appartenant à tous les partis constitutionnels, tels que *Le Messagero, Le Tempo, L'Idea Nazionale, La Tribuna, L'Epoca, Il Resto del Carlino, Le Giornale del Popolo, La Naziona,* etc... discutèrent longuement des possibilités pratiques de la conciliation. Le gouvernement Italien, par l'intermédiaire d'un des services du minis-

(1) PERNOT, op. cit., p. 89.

tère des affaires étrangères, décida de réunir, en un volume [1] les principaux articles parus et trois discours qui leur firent écho à la Chambre. Officiellement, rien de précis ne devait résulter de cette controverse; mais celle-ci allait contribuer à éclaircir la solution à intervenir. Nous noterons qu'avant l'avènement du Gouvernement fasciste il y avait un état d'esprit favorable à la conciliation. Si le fascisme l'a considérablement développé ainsi que nous allons le montrer, il ne l'a pas créé.

Section IV

L'Avènement du Fascisme et sa nouvelle Politique Religieuse

Nous voudrions insister sur un événement considérable de la politique italienne : l'avènement du régime fasciste [2] et sa nouvelle politique religieuse qui en multipliant les contacts entre l'autorité ecclésiastique et le pouvoir civil, malgré des heurts assez violents, dont nous donnerons un aperçu, allait déterminer et orienter l'entente.

La réaction fasciste a été favorisée par la carence

(1) *Una nuova discussione sui rapporti fra Chiesa e Stato in Italia. Ministerio degli affari Esteri* (Devoghel, op. cit., p. 30). Nous examinerons plus loin ces polémiques.

(2) Yves de la Brière, op. cit., 1te Série, 1924, p. 229. « Voici bientôt un an et demi qu'il faut tenir compte d'un élément de nouveauté, riche en surprises étonnantes : la dictature mussolinienne transformant la politique intérieure du royaume d'Italie. »

de l'Etat en présence d'un excès de désordre [1]. C'est depuis le 30 octobre 1922 que l'Italie a institué un système gouvernemental qui s'inspire d'une méthode et d'un idéal nouveaux. Nous rappelons ici, de façon très sommaire [2], les événements qui ont provoqué ces transformations. A la suite des élections de novembre 1919, le manque d'homogénéité des majorités parlementaires, l'indiscipline qui paralysa les services publics firent douter de la vitalité du régime parlementaire et de la monarchie elle-même. Au mois d'août 1920, le mouvement syndicaliste à tendances bolchevistes... les mouvements agraires et les jacqueries éclatant dans les campagnes, révélèrent une véritable impuissance de l'Etat à assurer l'ordre public. Cependant par réaction contre cette déliquescence du Gouvernement était apparu, en mars 1919, le fascisme constitué par les faisceaux de combats et dont le but était « la défense de l'armature de l'Etat par l'offensive menée, dans toute l'Italie, contre les éléments de désorganisation nationale ». C'est, après le défi lancé, le 24 octobre 1922, par le Congrès fasciste de Naples, au Gouvernement légal, en préconisant la remise en vigueur du principe d'autorité dans la manière de gouverner et le prestige extérieur de la nation, que le pays sentant qu'il allait à l'abîme appela un chef. Le 30 octobre 1922, M. Mussolini reçut le mandat de former un ministère, en dehors de toutes les traditions du régime parlementaire et d'une monarchie constitutionnelle. La Chambre des Députés devait ratifier les résultats du coup de force.

(1) BARTHELEMY, *Revue de Droit Public*, 1928. La crise de la démocratie représentative.

(2) Voir DARESTE. *Les Constitutions modernes*, t. 2 (voir ce qui concerne l'Italie).

Le fascisme se présente comme une doctrine essentiellement nouvelle : « Nous représentons, disait Mussolini, à Rome, le 7 avril 1926, un principe nouveau dans le monde. Nous représentons l'antithèse nette, catégorique, définitive, de tout le monde de la démocratie... des principes immortels de 1789... ce que le peuple français fit en 1789 c'est ce qu'a fait aujourd'hui l'Italie fasciste..., qui dit une parole nouvelle au monde » [1]. Il n'entre pas, dans notre étude, d'examiner les innovations de la doctrine fasciste, tant dans l'ordre constitutionnel que dans l'organisation sociale. C'est aux conceptions générales sur le rôle de l'Etat que nous allons borner notre analyse [2].

D'une façon générale, on peut dire que le fascisme a renforcé les pouvoirs de l'Etat sur les individus. Nous avons enseveli le vieil Etat démocratique, a dit le Duce, « nous sommes un Etat qui contrôle toutes les forces agissantes, au sein de la Nation, *nous contrôlons les forces politiques, les forces morales, les forces économiques* » [3]. En conséquence :

---

(1) On pourrait facilement transposer ici la pensée que William Garner énonçait à une conférence du Cercle Français de l'Université Harward à propos des Américains, bien propre à montrer les illusions d'un peuple jeune : « Il ne manque pas d'Américains qui semblent croire que leur pays est sous la protection spéciale de la Providence... et même il y en a qui semblent se bercer de la douce illusion que le Tout-Puissant a choisi l'Amérique pour une mission spéciale, pour créer un type élevé de civilisation et pour occuper une place qui n'a été accordée à aucun autre peuple. » (Voir *Idées et Institutions politiques américaines* par W. GARNER, 1921. Giard, page 2).

(2) On trouvera une bibliographie abondante sur tout ce qui concerne le fascisme dans DARESTE, op. cit., p. 76 et suivantes, ainsi que les principales lois et les principaux décrets parus depuis l'avènement du fascisme, p. 89 et suivantes.

Voir aussi Alfred ROCCO *la doctrina politica del fascismo*, Rome. — *La tranformazione dello Stato* (*dello Stato liberale allo stato fascista*), Rome. La réforme constitutionnelle en Italie (*Revue politique et parlementaire*, n° du 10 mars 1926, p. 325 et suivantes).

(3) Cité par DUPEYROUX. *Revue de Droit Public*, 1928, p. 351.

a) Le fascisme a accru considérablement les pouvoirs de l'Etat et tout particulièrement ceux du pouvoir exécutif. Les prérogatives du chef du gouvernement ont été augmentées [1]; les podestats assistés, là où le Préfet le jugera utile, d'un Conseil Municipal, sont nommés par décret royal [2]; les peines prévues contre quiconque commet un acte dirigé contre l'intégrité ou la liberté personnelle du Roi ou du Régent ont été renforcées [3]; enfin fréquemment le Gouvernement a pris des mesures législatives par voie de décret-loi.

b) C'est le Parti fasciste qui incarne l'Etat. On s'en convaincra, aisément, en lisant la loi n° 1019 du 17 mai 1928, sur la réforme de la représentation politique [4]. L'élection des députés a lieu :

1° Sur la proposition des personnes juridiques dénommées aux articles 3 et 4. Ces personnes sont les Syndicats reconnus [5] et les personnes morales léga-

---

(1) DARESTE, op. cit., p. 91.
Loi. N° 2263 du 24 décembre 1925, sur les attributions et les prérogatives du chef du gouvernement, premier Ministre Secrétaire d'Etat.

(2) Loi n° 237 du 4 février 1926 sur les podestats et les conseils municipaux.

(3) Loi n° 2008 du 25 novembre 1926 sur la défense de l'Etat.

(4) DARESTE, op. cit., p. 164.

(5) Voir la loi n° 563 du 3 avril 1926 sur la discipline juridique des rapports collectifs du travail (DARESTE, op. cit., p. 99) et la charte du travail du 21 avril 1927 (DARESTE, p. 103). D'après l'article 6 la loi ne reconnaît qu'une seule association pour chaque catégorie d'employeurs ou de travailleurs, d'artistes ou de spécialistes. Nous n'avons pas à prendre parti ici sur cette innovation ; la reconnaissance du Syndicat comme organe du droit public. Ce que nous voulons retenir c'est une déclaration de M. Mussolini au Sénat le 18 mai 1928 (Cité par DARESTE, p. 75) « le Syndicat n'est plus hors de l'Etat, ni contre l'Etat, mais il est dans l'Etat, reconnu comme tel... Il a le droit de représenter toutes les catégories et d'imposer à toutes les catégories une contribution syndicale obligatoire. »

lement reconnues, ainsi que les associations existantes seulement de fait, à condition qu'elles aient une importance nationale; mais, d'après l'article 4, un décret royal est nécessaire pour reconnaître, à telle ou à telle personne morale, la faculté de proposer des candidats;

2° Sur la désignation du Grand Conseil National du Fascisme [1]. Le Grand Conseil, sur le vu des propositions, dresse une liste unique en indiquant la collectivité qui l'a proposée;

3° Avec l'approbation du corps électoral.

De l'ensemble des faits que nous venons d'indiquer, il résulte, que l'Etat fasciste n'admet pas d'opposition. L'opposition n'est pas nécessaire, au fonctionnement d'un régime politique simple, elle est superflue dans un régime complet, tel que le régime fasciste [2], a dit, quelque part, Mussolini. Le professeur Rocco a synthétisé la même doctrine dans une formule très nette : « *Tout pour l'Etat, rien hors de l'Etat, rien contre l'Etat* » [3]. La charte du travail approuvée et promulguée par le Grand Conseil fasciste, le 21 avril 1927, avait déjà donné une formule analogue. « La nation Italienne est un organisme ayant des buts, un être, et des moyens d'action, supérieur en puissance et en durée, à ceux des individus séparés ou unis qui la composent; c'est une unité morale, politique, et économique qui se réalise intégralement dans l'Etat fas-

(1) Voir la loi n° 2693 du 9 décembre 1928 sur la constitution et les attributions du Grand Conseil du fascisme (DARESTE, op. cit., p. 108). Ce Conseil créé dès 1923 n'a eu longtemps qu'une existence de fait : c'est la loi de 1928 qui l'a officiellement incorporé dans le système de l'Etat, il est composé de fascistes éprouvés, certains sont nommés pour un temps indéfini, d'autres sont membres de ce Conseil à raison de leurs fonctions (articles 4 et 5 de la loi).

(2) Voir *Le Temps* du 12 décembre 1926.

(3) *Politica*, février 1927.

ciste » [1]. L'Etat fasciste doit donc coordonner toutes les forces existantes dans le pays, en les orientant vers le but le plus favorable à l'expansion nationale. C'est un régime *totalitaire* selon le mot forgé par le dictateur lui-même, où, selon l'expression de M. Dupeyroux [2] « l'activité compréhensive de l'Etat est littéralement la somme de toutes les activités nationales » [3].

Nous avons cru ces précisions, intéressantes et utiles, car elles jettent un jour singulier sur la politique religieuse du Parti fasciste, qui, ne souffrant aucune dissidence va s'efforcer, soit d'intégrer les forces étrangères ou ennemies de son activité, soit au contraire de les faire disparaître en les détruisant. Le Parti fasciste a pratiqué l'une et l'autre politique à l'égard de l'Eglise catholique; il les a pratiquées à la fois successivement et simultanément.

En mars 1919, lors de la constitution du premier faisceau la « *scaticanizzazione* » est au programme avec l'abolition des rapports même indirects entre

---

(1) DARESTE, op. cit., p. 103. A propos de cette charte l'*Osservatore Romano* déclara qu'elle ne s'accordait pas avec la conception chrétienne de l'Etat et de la liberté individuelle (voir la *Revue de Paris* du 15 mars 1929, p. 377).

(2) DUPEYROUX, *Revue de Droit public*, 1928, p. 341.

(3) Voir une critique de la conception fasciste de l'Etat dans DELOS, *la Société internationale et les principes de Droit public*, p. 142 « L'identification du lien juridique et moral qui nous assujettit à l'Etat avec le lien déterministe qui nous attache à la nation aboutit à l'absorption de l'individu dévoré par la nation souveraine. Il semble bien que la doctrine politique du fascisme pour autant qu'elle soit formulée commet une confusion de ce genre. L'Etat est moins conçu comme un ensemble d'hommes, de citoyens libres, volontairement unis dans la poursuite d'une destinée dont ils sont maîtres et responsables que comme une nation qui témoigne de sa vitalité, en se développant, en s'épanouissant dans la ligne de son génie propre,... la personne humaine s'efface, devant les obscures puissances de la race et du génie national. »

l'Etat et l'Eglise, de même que la dissolution des congrégations tolérées par les lois italiennes. C'est ce qu'a fort bien constaté M. Bourguin [1] : « Ce que nous devons rappeler seulement c'est que le fascisme initialement sans idéologie propre, constitué comme un système d'abord essentiellement négatif d'offensive contre le libéralisme démocratique et parlementaire, montra, au cours des premières années de son développement, une forte hostilité contre le Saint-Siège. L'un des phénomènes les plus curieux et les plus intéressants de l'histoire à la fois du fascisme et du Saint-Siège sera précisément le renversement psychologique et politique opéré par l'un et l'autre. »

Assez rapidement donc, la politique du fascisme devait évoluer, sous l'influence directe, semble-t-il, du futur Duce, Mussolini, qui, dans un véritable discours programme prononcé, en 1921, à Montecitorio, n'hésitait pas à déclarer périmée « la légende d'un sombre pontife du mystère », et, après avoir affirmé que la tradition latine et impériale de Rome est représentée par le catholicisme concluait : [2] « Je pense que si le Vatican renonce, définitivement, à ses rêves de Pouvoir Temporel et, je crois qu'il est déjà sur cette voie, l'Italie profane et laïque devrait fournir au Vatican, les secours matériels, les facilités matérielles pour les écoles, les églises, les hôpitaux ou autre chose qu'une puissance profane tient à sa disposition. » C'était, sans ambages, amorcer une alliance du pouvoir spirituel et du pouvoir temporel.

---

(1) Bourguin, *Revue Politique et Parlementaire* du 10 juin 1929, p. 419-420.

(2) Devoghel, op. cit., p. 31.

S'inspirant des idées qu'il avait tracées, dès qu'il eut pris le pouvoir, M. Mussolini va mettre en pratique ses théories; les rapports entre les deux pouvoirs vont s'améliorer, « l'atmosphère morale » selon l'expression de M. de la Brière va changer [1]. Le Duce va pratiquer une politique de conciliation moyennant des prévenances officielles et l'octroi de privilèges; il va essayer d'*intégrer le catholicisme dans l'Etat*, d'embrigader sa force au service de l'italianité, mais ce n'est là qu'un côté de la politique religieuse du fascisme. Le fascisme ne souffre aucune dissidence, il est totalitaire, s'il intègre dans son sein toutes les forces; en leur donnant le droit à l'existence et en leur reconnaissant des privilèges, il entend toutes les diriger et les contrôler, et faire peser sur elles sa lourde main-mise; il n'hésite pas à les briser, lorsqu'une opposition se manifeste : le fascisme s'est comporté à l'égard du catholicisme comme à l'égard de toute autre force, le syndicalisme par exemple. Son idéal de *monisme national* explique une attitude, qui, au premier abord, pourrait paraître contradictoire. Nous allons successivement en donner un aperçu, en énumérant les faits les plus marquants.

1° *Les prévenances officielles.* Sur ce point, nous trouvons des faits particulièrement significatifs; c'est ainsi que M. Mussolini, s'installant au Palais Chigi, offrit les riches collections de ce palais à la bibliothèque vaticane (1922). En mars 1923, M. Crémonesi, commissaire royal de Rome, rendit visite au Cardinal Pompili, vicaire du Pape [2]. Pendant l'année sainte, en

(1) Yves de la Brière, op. cit., t. 1, p. 231.
(2) Devoghel, op. cit., p. 43.

1924, où devait être célébré le XVI[e] centenaire de la dédicace de Saint Jean de Latran, les pèlerinages jouirent d'une grande liberté, à Rome, et les autorités civiles prêtèrent tout leur concours pour le succès de ces grandioses manifestations. Pie XI saisit cette occasion pour rendre hommage à la bonne volonté du gouvernement italien et exprimer sa satisfaction reconnaissante et sa gratitude « pour tout ce qui depuis quelque temps se fait en faveur de la religion et de l'Eglise », dans l'allocution qu'il prononça au consistoire du 14 décembre 1925 [1]. En 1926, alors que le 20 septembre avait été longtemps l'occasion de cortèges et de manifestations anticléricales, cette année, ce fut le silence qui fut intéressant [2]. Les fêtes d'Assise, d'octobre 1926, pour la célébration du VII[e] centenaire de la mort de saint François, devaient donner lieu à une significative tentative de rapprochement entre le gouvernement italien et la Papauté. Non seulement le gouvernement ne négligea rien pour assurer le succès de ces fêtes commémoratives [3]; mais la veille même de la mort du Saint, au moment où les fêtes devaient avoir leur apogée, n'annonçait-on pas que M. Mussolini et le Pape seraient présents; ces nouvelles hâtives devaient être démenties. Le Souverain Pontife exprima ses regrets de ne pouvoir sortir du Vatican. En tout cas, la mission pontificale avec le Cardinal Merry del Val, légat du Pape, devait recevoir les honneurs officiels en cours de route : M. Mussolini se fit représenter par M. Pietro Fedelé et, tandis que le

(1) DEVOGHEL, op. cit., page 56.
(2) DEVOGHEL, op. cit., page 77.
(3) DEVOGHEL, op. cit., page 37. C'est ainsi que l'Administration des chemins de fer accorda des facilités d'horaires et des réductions de tarifs, et que l'Etat fit exécuter dans la ville d'Assise et les environs des travaux d'embellissement.

légat disait, en parlant du Duce, « visiblement protégé de Dieu » : « Il a sagement relevé les destinées de la nation dont il a agrandi le prestige devant le monde entier » [1], le ministre remerciait immédiatement le légat du Souverain Pontife, « chef auguste et vénéré de notre religion » [2]. Durant tout son séjour à Assise les honneurs officiels accompagnent le Cardinal légat.

2° *L'octroi de privilèges.* — M. Mussolini ne se contenta pas de prévenances officielles vis-à-vis du catholicisme, il tenta d'accorder à l'Eglise catholique italienne des privilèges spéciaux. Disons tout de suite que la tentative générale de réforme de la législation ecclésiastique échoua, nous savons pourquoi, le Pape ayant posé une question préjudicielle : la solution de la Question Romaine. Le 18 février 1926, Pie XI avait déclaré, nous le savons : aucune négociation convenable ne peut avoir lieu, tant que dure l'inique condition faite au Saint-Siège. Le gouvernement italien dut se contenter d'opérer des réformes partielles. M. de la Brière en a tracé un raccourci impressionnant :

« L'image du Christ crucifié a été rétablie, ainsi que le buste du roi dans toutes les écoles publiques. Le gouvernement décide l'introduction du catéchisme dans l'enseignement primaire public. Les Universités libres sont admises à délivrer les diplômes donnant le droit légal d'exercer l'enseignement supérieur... On exonère le clergé des plus lourdes obligations militaires; on relève les traitements ecclésiastiques. On érige les fêtes religieuses d'obligation en fêtes natio-

(1) DEVOGHEL, pages 90-91.

(2) Le Pape au Consistoire secret du 20 décembre 1926, à propos de l'attentat contre M. Mussolini devait employer une formule analogue, et parler « d'assistance presque visible de la Providence. » (DEVOGHEL, op. cit., p. 98).

nales, durant lesquelles le chômage est légalement imposé » [1]. D'autres faits sont également intéressants à noter : C'est ainsi qu'en octobre 1924, le Conseil des Ministres décida que les titres de noblesse, conférés par les Papes, même après 1870, seraient reconnus par l'Etat Italien, moyennant un décret royal [2].

En octobre 1927, le ministre Rocco prit une mesure favorable aux congrégations religieuses, à propos du placet (nécessaire à la nomination de religieux comme curés de paroisse) [3].

De même le nouveau Code Pénal qui, d'une façon générale, renforce la répression, propose des sanctions pour les crimes contre la religion et abroge certaines dispositions du vieux Code Zanardelli contre les prêtres coupables, pour avoir, à l'abri de la chaire, prêché contre l'Etat qui avait enlevé Rome à la Papauté. (Voir l'article 174.)

Nous avons terminé l'examen des mesures qui avaient pour but de tenter l'intégration du catholicisme dans l'Etat. L'autoritarisme absolu du fascisme, qui cherche à tout absorber, devait amener des conflits particulièrement graves entre le Saint-Siège et le gouvernement Italien; c'est sans doute que l'idéal du *monisme national* [4] instauré par le fascisme se heurte à des impossibilités profondes. Le rêve d'une collec-

---

(1) Yves de la Brière, op. cit., tome 1, page 229.

(2) Devoghel, op. cit., page 53.

(3) Devoghel, op. cit., page 122.

(4) Voir dans Devoghel, op. cit., p. 121, une phrase de M. Arnaldo Mussolini : « Il est nécessaire d'affirmer encore et toujours que dans la politique et dans la formation de la conscience des Italiens nouveaux, dans les organisations de jeunesse, dans les organisations syndicales et militaires, ce qui sert de guide est la doctrine fasciste... Tout le reste est un effort stérile, qui peut être un beau geste, mais qui, substantiellement, ne compte pas. »

tivité absolument homogène, même dans le cadre relativement étroit de la nation est irréalisable. Il est fatal que, tôt ou tard, des forces se manifestent, qui arrêtent l'œuvre d'unification intellectuelle et éthique voulue [1]; c'est ainsi que des manifestations, des destructions et des violences furent commises contre les cercles catholiques [2] et les organisations ouvrières chrétiennes, au cours des années 1924-1926. Dans le consistoire secret du 20 décembre 1926, le Pape devait dénoncer, d'une façon particulièrement véhémente, « cette tempête de violence contre les catholiques, leurs œuvres et leurs maisons... stigmatisant l'audace et l'impudence de ceux qui ne respectent ni les temples ni les évêques, ni les fidèles [3]; (ce qui provoqua une approbation au moins partielle de M. Mussolini, qui déclara qu'il fallait en finir à tout prix avec l'illégalisme et les résidus de l'époque squadriste). En outre le Souverain Pontife n'hésitant pas à condamner les thèses du fascisme touchant le rôle et la mission de l'Etat, précisait en ces termes le conflit : « *Il semble que l'on propage, de nouveau, une notion de la cité ou de l'Etat, totalement opposée à la doctrine catholique : la Cité ou l'Etat est, à lui-même, sa fin dernière;* le citoyen n'est ordonné qu'à la Cité; tout doit se rapporter à elle, et tout est absorbé en elle ». Toute la cause du conflit à venir est là, principalement en matière d'éducation où le fascisme affirme le droit prééminent de l'Etat, dans ce que les fascistes appellent « la préparation intégrale de l'homme Italien »;

(1) Bourguin, op. cit., 1929, p. 423.

(2) Devoghel, op. cit., p. 99.

(3) Voir dans Devoghel, p. 73, l'agression dont furent victimes en août 1926 les boys-scouts de Mantoue.

M. Mussolini, dans son discours du 13 mai, a déclaré que, sur ce point, il serait intraitable [1]. « Il sait (le Pape), qu'il existe des questions pour lesquelles nous sommes intransigeants autant que lui, et, si, pendant l'année 1927, les négociations n'ont fait aucun progrès, si tout s'est borné au maintien du contact, cela est dû au différend déterminé par la question de l'éducation de la jeune génération... ».

Le conflit sérieux allait, en effet, éclater en janvier 1927, à propos des scouts ou jeunes éclaireurs catholiques; ces organisations de Scouts catholiques, qui faisaient concurrence à l'Opera Nazionale Balilla, relevant directement du parti fasciste [2], devaient fatalement attirer l'attention des dirigeants italiens. Dès le 24 septembre 1926, la lutte est engagée de front. Le Tevere déclarait :

« Il y a une œuvre du régime pour l'éducation des petits, que ce soit celle-là, et celle-là seule qui puisse vivre. En Italie, jusqu'à ce jour, c'est nous qui commandons. En Italie, nous avons besoin de transmettre, aux générations qui viennent, le patrimoine de la Révolution fasciste, un patrimoine très riche, qui ne doit pas se gaspiller et se perdre avec nous. L'œuvre Balilla répond à ce but, le scoutisme n'y répond pas.

Nous dirons plus : le scoutisme, avec ses attraits variés, nuit mortellement à l'Opera Balilla et à l'organisation des Avant-Gardes; 88.000 enfants élevés à la fraternité universelle nous ne les voulons pas en Italie. Cela est clair et net » [3].

---

(1) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 904.

(2) Loi n° 2247 du 3 avril 1920 et décret-loi n° 5 du 9 janvier 1927 c. f. *Asvero Graveli ai Balilla delle nuove generazione*, avec préface de Mussolini, Milan 1927.

(3) DEVOGHEL, op. cit., p. 106.

Le décret-loi du 9 janvier 1927, sans supprimer les scouts catholiques, devait leur porter un premier coup. Ce décret comprend deux mesures :

1° L'article 3 ordonne la dissolution des scouts, dans toutes les communes dont la population est inférieure à 20.000 habitants, à moins qu'il ne s'agisse de chefs-lieux de province;

2° D'après l'article 2, toute nouvelle association ou formation, « qui se proposerait de promouvoir l'instruction, la préparation à une profession, un art ou un métier, ou, de n'importe quelle autre façon l'éducation physique, morale ou spirituelle des jeunes gens » se trouvait interdite; l'Association des Jeunes éclaireurs catholiques n'échappe à l'interdiction que dans les communes de plus de 20.000 habitants, à condition qu'il y ait accord avec les organes de l'Œuvre Nationale Balilla, et, dans tous les cas (article 5), les Jeunes éclaireurs catholiques devront arborer les insignes de Balilla [1]. Le Pape devait protester contre ces dispositions, ayant des motifs de craindre qu'elles n'aient leur fondement ou leur aboutissant dans une conception de l'Etat qu'il avait dénoncée; mais malgré ces déclarations de principe, il devait dissoudre, à regret il est vrai, les associations visées par le décret, laissant, aux autres, le soin de se prévaloir des dispositions qui les concernaient [2].

Moins d'un an après, le conflit devait à nouveau éclater et, le dictateur, dans le but avoué de créer un véritable monopole de l'éducation de la jeunesse, déclarait au Conseil des Ministres, du 28 mars 1928 :

---

(1) Devoghel, op. cit., p. 107 et suiv.

(2) Devoghel, op. cit., page 109. Lettre du Pape en date du 24 janvier 1927, au Cardinal Gasparri.

« Etant donné l'ampleur du mouvement Balilla et Avanguardiste, étant donné son caractère de fonction de l'Etat, les exceptions, en faveur d'autres formations de jeunesse jadis dictées par des motifs purement contingents, perdent chaque jour davantage leur raison d'être, d'où apparaît la nécessité de réformer la loi, selon le style intégral et intransigeant du fascisme » [1].

Cette thèse devait être reprise et développée par les grands quotidiens fascistes; le 30 mars, *Le Giornale d'Italia*, après avoir rappelé que dans l'Etat fasciste, « les citoyens devaient être préparés à accomplir leur fonction de citoyens fascistes, suivant la conception et le programme de l'Etat fasciste », déclare, que l'Etat, ne peut, sans renoncer à son droit souverain, admettre qu'une partie de la jeunesse soit ainsi soustraite aux tâches auxquelles il l'appelle, et que, par conséquent, pour réaliser intégralement ses principes, il se trouve dans la nécessité d'éliminer toute association parallèle aux siennes pour donner aux jeunes générations une éducation intégrale [2].

Peu de temps après cette offensive dirigée contre les scouts catholiques, le décret-loi du 13 avril 1928 interdisait, dans son article 1[er], « toute formation ou organisation, même provisoire qui se propose de promouvoir l'instruction, la préparation à une profession, art ou métier, et de n'importe quelle façon, l'éducation physique, morale ou spirituelle des jeunes gens, excepté les formations qui dépendent de l'œuvre nationale Balilla ».

---

(1) DEVOGHEL, op. cit., page 157.

(2) DEVOGHEL, op. cit., pages 159-160.

Le deuxième alinéa de l'article 1er ordonnait aux préfets, de procéder à la dissolution des associations visées dans l'interdiction que nous venons de rapporter. Les chefs des scouts catholiques n'attendirent pas ces mesures d'exécution forcée, mais se chargèrent de dissoudre eux-mêmes leurs associations [1].

Le Pape, par l'intermédiaire du Cardinal Gasparri devait leur adresser ses remerciements. Le décret-loi ayant donné lieu à certaines craintes, au sujet de l'activité de l'Action catholique, le chef du gouvernement, dans une note aux Préfets, publiée par l'Agence Stephani, le 14 mai, tint à préciser que les organisations visées étaient les Eclaireurs catholiques... et que les organisations de jeunesse, comme les patronages, les cercles catholiques, et les autres œuvres de jeunesse catholique avec but principalement religieux. et particulièrement les œuvres et formations dépendant de l'Action catholique... demeurent libres de se former et de subsister comme elles l'ont fait ou le font jusqu'ici [2]. Ainsi se terminait ce conflit qui sauvegardait l'existence des associations, à but principalement religieux; mais, le dictateur n'en avait pas moins réussi à imposer sa volonté, appliquant un principe fondamental du fascisme : « La suppression de la concurrence politique, et des dispersions spirituelles » [3].

Nous en avons assez dit pour montrer la complexité de la politique religieuse du fascisme, politique de *paci-*

(1) DEVOGHEL, op. cit., page 163. « Le 6 mai, le Conseil général tenait à Rome une dernière séance, où il était constaté que tous les groupements de la péninsule avaient été dissous. »

(2) DEVOGHEL, op. cit., pages 1701-171.

(3) *Giornale*, 30 mars 1928.

fication et de *lutte* tout à la fois [1], provenant des divergences essentielles et irréductibles, entre la conception fasciste et la conception catholique du rôle de l'Etat, principalement en matière d'éducation; un instant, on aurait pu penser que l'arrangement concordataire aplanirait toutes les occasions de conflits... les commentaires dont le Duce Mussolini accompagnera la conclusion des Accords, et la réponse du Pape, ne laissent aucun doute. Les oppositions subsistent, et le récent conflit de mai-juin 1931, à propos de la fermeture des clubs de Jeunesse catholique, montrent que les divergences doctrinales défient les pactes concordataires; si on ne perd pas de vue les données du problème, ces conflits apparaissent comme fatals; c'est la lutte entre deux souverainetés qui aspirent chacune à la suprématie. C'est bien d'ailleurs ce que pensait M. P. Gentizon lorsque quelques jours après les Accords de Latran il écrivait [2] :

« Cet état d'âme né de la réconciliation italo-vaticane subsistera-t-il longtemps? Verrons-nous entre autres pendant de longues années une entente aussi idyllique entre le fascisme et la papauté? Actuellement, nous sommes en pleine lune de miel. Mais demain? Certes, toutes les hypothèses sont permises. Mais celle qui vient la première à l'esprit est que, dans un prochain avenir peut-être, l'heure des effusions passées, les méthodes, les doctrines, les morales respectives des deux parties s'affronteront de nouveau. »

Paroles prophétiques... L'avenir l'a montré.

---

(1) C'est ce que M. Gerenica, rapporteur du budget, déclarait en 1926, (voir DEVOGHEL, op. cit., p. 64). Il écrivait sous une forme voilée, mais au fond très claire, que c'était « une politique de collaboration et d'accord, sans renonciation, de déférence, sans abdication. »

(2) Voir le *Temps*, n° du 24 février 1929.

Section IV

Les Discussions Doctrinales en Italie autour de la Question Romaine (1920-1929)

La Question Romaine a fait l'objet, en Italie, au cours de ces dix dernières années, d'une littérature si abondante, que nous croyons utile d'en donner un aperçu, car elle a contribué à éclairer la solution définitive qui a été apportée au célèbre litige. On a discuté longtemps pour ou contre la Loi des Garanties, pour ou contre la solution territoriale (il s'agit du lambeau du territoire soumis à la souveraineté du Pontife), pour ou contre la garantie internationale.

Ainsi, dès la fin de la guerre, beaucoup d'auteurs pensaient que le *statu quo* n'était pas une solution, et des polémiques et des publications, particulièrement intéressantes, soit du côté Italien, soit du côté Vatican, en vinrent à discuter sérieusement des modalités possibles d'une solution éventuelle de la Question Romaine; mais il y eut, jusqu'au bout, des partisans de l'ancienne tradition libérale.

1° *La Garantie Internationale :*

Dès la fin de la guerre, nous l'avons déjà dit, nombreux furent les libéraux, qui regardaient la solution de la Question Romaine dans l'internationalisation de la Loi des Garanties; la Papauté serait ainsi préservée, de toute atteinte, de la part de l'Etat Italien, à la suite du contrôle exercé par les puissances signataires; et ainsi serait écarté jusqu'à l'apparence d'une sujétion

ou d'une influence étrangère, à l'intérêt de l'Eglise catholique; ainsi serait sauvegardé, sous une autre forme, le rôle historique du principat civil. Telle fut la thèse : de Guglielmo, Quadrotta « *la Chiesa cattolica nella crisi universali.* Rome 1921 »; d'Andrea Chiari « *La Questione Romana risolta.* Rome 1922 »; de Gaetano Salvemini « *La Nuova fase della questione romana.* Florence 1922 »; de A. Bernadreggi « *cinquant' anni di prova della legge della guarentigie* dans *Vita e Pensiero* », 1921, p. 526.

Cependant, dès cette époque, cette théorie de la garantie internationale devait trouver des contradicteurs même dans le camp catholique et ecclésiastique.

Le Dottore Nazzareno Cassaca [1], dans un livre célèbre, dès 1921, s'en déclarait l'adversaire résolu; tout nouvel arrangement devra être accompli en dehors des puissances; le Père Casacca va jusqu'à dire : « *L'Internationalisation de la Loi des Garanties serait une injure à l'Etat Italien.* », — « toute intervention des puissances étrangères serait absolument contraire aux désirs de l'Italie et de la Papauté » [2].

Le Vatican, par contre, devait rester longtemps fidèle à cette théorie de la garantie internationale. En 1926, le Cardinal Gasparri exigeait encore que l'accord, à intervenir, soit reconnu par les puissances. C'est en octobre 1927 seulement, qu'un article de *L'Osservatore Romano,* devait affirmer que le problème était strictement italo-vatican. Répondant au Sénateur Gentile, qui s'était ému d'une phrase d'un précédent

---

(1) Nazzareno Cassaca : *Il Papa e l'Italia (la fine del Dissidio).* L'auteur est un savant ecclésiastique de Bologne : son ouvrage est dédié au Cardinal Dougherty, archevêque de Philadelphie.

(2) Cité par Fecia di Cossato, op. cit., p. 104.

numéro de *L'Osservatore Romano* (21 septembre 1927), où celui-ci affirmait que la Question Vaticane n'était pas seulement une question nationale, mais intéressait tous les peuples et nations catholiques, l'organe officieux du Saint-Siège déclarait [1] : « Que l'illustre sénateur se tranquillise donc, nous n'en appelons ni à des puissances étrangères, ni à des tribunaux internationaux; le Saint-Siège attend, comme l'a déclaré l'Eminentissime Cardinal Secrétaire d'Etat, justement pendant la guerre, quand la question toujours ouverte était exploitée au détriment de l'Italie, la solution de la Question Romaine, non « d'une intervention étrangère, mais du sentiment de droiture et de justice du peuple italien ». Aux puissances étrangères, il ne restera qu'à *prendre acte* dans les formes d'usage de ce que l'Italie aura fait d'accord avec le Saint-Siège ».

C'était, sous une forme très nette, l'abandon de la théorie de la garantie internationale et, c'était reconnaître que le règlement de la *Question Romaine* était une question intérieure (le mot est dans *La Tribuna*) [2].

2° *La garantie territoriale :*

La théorie de la garantie internationale mise à part, de 1920 à 1929, beaucoup d'auteurs se prononcèrent en faveur de la solution territoriale, comme moyen de résoudre la Question Romaine. Nous allons y insister.

Un temporalisme, réduit au strict minimum, suffisant pour affirmer, d'une façon indubitable, la souveraineté pontificale et lui permettre de prendre rang sans discussion parmi les Personnes du Droit des gens, la souveraineté sur un territoire, étant un titre

(1) Devoghel, op. cit., p. 132.

(2) *Tribuna*, septembre 1926, cité par Devoghel, p. 67.

non contesté, qui permette de faire figure dans le Droit International; telle fut la thèse qui allait être soutenue par d'éminents esprits.

Elle fut affirmée en 1921, dans l'opuscule de Casacca où se trouve un chapitre intitulé « le pretese del Papa » dans lequel on peut lire « les revendications du Saint-Siège ne portent pas forcément sur tout le territoire qui lui a été arraché par la violence; mais seulement sur quelque territoire — *qualche territorio* — parce que, quelque territoire est nécessaire à l'exercice, libre et indépendant, de la suprême mission du Pape » [1].

Mais quel territoire? D'après l'auteur, la transaction doit se former sur la base de *l'uti possidetis,* et dans la discussion qui eut lieu en 1921 dans la presse, à propos de la Question Romaine à la suite du rétablissement de l'Ambassade Française au Vatican, la plupart des polémistes appartenant, principalement, à des journaux libéraux, tombaient d'accord sur ce point : le Pape doit jouir d'une véritable souveraineté, et cette souveraineté doit reposer sur un territoire réduit, — et là-dessus, les citations abondent.

C'est ainsi que *Le Tempo* du 2 juin 1921, envisageait la solution qui donnerait au Pape « l'espace nécessaire à l'autorité suprême du catholicisme pour l'exercice de ses pouvoirs, cet espace fut-il seulement *d'un centimètre carré* », et le même journal s'efforçait de montrer que l'Etat ne diminuerait en rien ses droits en abandonnant une certaine zone à la pleine possession du Souverain Pontife [2].

Le Messagero, dans son article du 5 juin 1921, renouvelait des déclarations analogues, demandant à l'Italie

(1) Casacca, op. cit., p. 53.
(2) Devoghel, op. cit., p. 27-28.

de reconnaître au Pape « *l'absolue puissance sur les Palais Pontificaux* » [1].

De même *L'Idea Nazionale* du 10 juin 1921, demandait qu'au domaine temporel soit substitué quelque chose. Et, ce quelque chose serait une *souveraineté sur le Palais du Vatican.*

Enfin, *Le Corriere delle Puglie* (2 juin) n'hésitait pas à écrire : « Il semble que l'Eglise demande la souveraineté réelle des Palais apostoliques. Eh bien! qu'on concède *ces quelques mètres carrés* à une puissance qui vaut plus que celle de San Marin et qu'on ait le courage d'oser » [2].

Par la suite, après l'avènement du fascisme, les polémiques particulièrement intéressantes qui devaient se produire entre *L'Osservatore Romano,* et les divers journaux italiens, notamment *Le Popolo d'Italia,* dont le directeur était M. Arnaldo Mussolini, propre frère du Dictateur, mirent d'une façon encore particulièrement nette, ce point en évidence, à savoir que la Loi des Garanties devait être modifiée dans le sens de l'octroi d'une souveraineté effective au Pape... celle-ci reposant sur un territoire.

L'Osservatore Romano a précisé le problème, d'une façon particulièrement nette, dans un article du 26 septembre 1926 [3] et du 14 octobre 1927 [4].

Dans le premier numéro, l'auteur de l'article spécifie que la situation du Souverain Pontife qui n'a que l'usage de sa propre demeure est contraire à sa dignité et à son indépendance. Dans le n° du 14 octobre 1927

(1) Devoghel, op. cit., p. 28.
(2) Cité par Fecia di Cossato, op. cit., p. 91.
(3) Devoghel, op. cit., p. 78-79.
(4) Devoghel, op. cit., p. 131.

on peut lire : « L'Italie, à elle seule, a pu brusquement l'anéantir (l'Etat Pontifical) en détruisant un état de choses que l'œuvre des siècles avait établi, et par conséquent, elle peut bien le reconstituer à elle seule; le reconstituer sans se suicider, parce que l'on ne voit pas comment *cet état minuscule* détruirait l'Italie. »

Sans doute, les journaux fascistes font, quelque temps, la sourde oreille. « Dans le n° du 7 octobre 1926 du *Popolo d'Italia* Arnaldo Mussolini réplique : Propriété, usufruit, location, nous avons des raisons de croire, que ce sont là des questions de détail » [1]. Mais, le 18 octobre 1927, répondant à l'article de *L'Osservatore Romano* qui insistait encore, pour la restitution d'un territoire pontifical, M. Arnaldo Mussolini répondait : « A notre avis, mais uniquement le nôtre, on pourrait codifier ce qui existe déjà en pratique : *la propriété des Palais apostoliques* au lieu de l'usage » [2].

L'Osservatore Romano avait parlé de souveraineté, on lui répondait par propriété, ce qui est différent; ce n'en était pas moins un acheminement sensible, vers la solution territoriale qui devait finir par triompher.

***

La Loi des Garanties cependant, conserva jusqu'à ces derniers temps des partisans résolus. Des hommes comme le Président Mosca (1916) [3], le sénateur Ruf-

(1) DEVOGHEL, op. cit., p. 82.

(2) DEVOGHEL, 137. Voir, cependant, en sens contraire, à quelques jours de là, un article du *Foglio d'Ordini*, 20 octobre 1927, *Bulletin Officiel des ordres du Fascio*. DEVOGHEL, op. cit., p. 139 qui déclarait « qu'une restauration du pouvoir temporel, même dans le format le plus réduit, ne saurait être envisagée. »

(3) *Nuova Antologia*, 1916.

fini (1924) [1], le sénateur Gentile (1926-27) [2], M. Luigi Coppa [3], Ezio Garibaldi [4], en sont les types les plus représentatifs.

Afin de ne pas nous répéter, nous n'examinerons pas les thèses particulières, mais les arguments généraux sur lesquels ces auteurs ont étayé leurs théories.

Ces écrivains se sont en général appuyés sur deux séries d'arguments :

1° *La Loi des Garanties a fait ses preuves;*

2° *La conciliation n'est pas souhaitable;*

1° *La Loi des Garanties a fait ses preuves;* comme l'a écrit le Sénateur Ruffini : « Nous continuerons sans cesse à répéter que la prudente, la savante création de nos pères est la seule qui ait triomphé de la guerre »; et là-dessus, les partisans de la Loi des Garanties ne se sont pas fait faute d'insister, montrant que la Loi des Garanties n'a jamais été suspendue, et que le Pape a exercé, sans à-coup, les actes de son ministère spirituel. On a même pu dire que les autorités italiennes mirent leur amour-propre et réussirent à assurer au Pape l'indépendance nécessaire à l'exercice de son autorité spirituelle. Les conclaves notamment purent toujours exercer leurs fonctions

---

(1) Voir RUFFINI : *Imperi Centrali e Vaticano durante la guerra,* recueil d'articles parus dans la *Nuova Antologia.*

(2) Discours du sénateur Gentile, le 18 octobre 1924, ouvrant les cours de l'Université fasciste de Bologne (DEVOGHEL, p. 93), article de la *Corriere della Sera,* 30 septembre 1927.

(3) *La Questione Romana,* par LUIGI GENESIO COPPA, 1928, voir DEVOGHEL, p. 177.

(4) EZIO GARIBALDI, dans *Camicia Rossa,* demeura, jusqu'à la fin, un partisan farouche de l'intégrité territoriale, ne voulant pas que l'on cède au Vatican, « *fut-ce un millimètre du sol de la patrie.* » (Voir DEVOGHEL, op. cit., p. 138).

sans aucune pression extérieure. En 1878, Crispi n'hésita pas, pour assurer la liberté des conclaves, à retarder l'ouverture de la session Parlementaire.

Mais, c'est, pendant la guerre, que la loi des garanties a été mise à l'épreuve des faits [1]. Certains ont même dit que la guerre avait été « *l'épreuve de feu* » de la Loi des Garanties.

A Scaduto, qui, en 1915, proposait de suspendre l'application de l'article 11 de la Loi des Garanties,, M. Luzatti porte-parole du Gouvernement Italien, répondit qu'il respecterait la loi, et que le Vatican pouvait laisser à ces personnages toute liberté d'action [2].

C'est seulement, de leur propre gré, que les représentants des Empires Centaux, accrédités auprès du Vatican, quittèrent leur légation à Rome, ainsi que l'a affirmé M. Orlando, garde des sceaux, dans un discours prononcé le 7 décembre 1915 [3].

« Le point de fait est de savoir, si les ambassadeurs des puissances contre lesquelles l'Italie entre en guerre, (d'où rupture des rapports diplomatiques) se sont éloignés de l'Italie par leur propre volonté ou non; je répète, à la Chambre, de la façon la plus formelle, qu'ils se sont éloignés de leur libre et parfaite volonté ».

---

(1) Voir Falco. *La prérogative della Sante Sede et la Guerra.* Scaduto. *I rappresentanti esteri presso il Vaticano et l'articolo II del a legge delle Guarantigie di fronte a un caso di guerra.* Voir Fecia di Cossato, op. cit., p. 59 et suivantes.

(2) Pernot, op. cit., p. 100.

(3) Actes Parlementaires, Chambre des Députés, 7 déc. 1915, p. 822.

Mais, les défenseurs de la Loi des Garanties se sont appuyés sur les déclarations de la Papauté elle-même [1].

La pensée du Saint-Siège doit être recherchée :

1° Dans les déclarations du Cardinal Secrétaire d'Etat au *Corriere d'Italia* (28 juin 1915) où il est dit : « Le gouvernement italien a donné des ordres afin que la correspondance du Saint Père fût exempte de la censure... et nous ne faisons aucun cas des quelques lettres très peu nombreuses d'ailleurs qui malgré les ordres du Gouvernement, et sans aucune faute, sont parvenues, ouvertes par la censure ».

On sait, d'autre part, que l'interview que le Pape accorda le 12 juin 1915 à M. Latapie, correspondant de *La Liberté*, d'où il résultait que le secret de correspondance n'était pas gardé, provoqua des protestations du Gouvernement Italien et le démenti du Vatican notamment dans une communication de « l'Agence La Correspondenza » où il était dit notamment : « que l'imperfection de la Loi des Garanties n'est pas due au manque de bonne volonté de la part des excellentes personnes qui sont au gouvernement... lesquelles dans toutes les occasions ont montré les meilleures dispositions » [2]. Il faut noter aussi que *Le Journal Officiel* du Saint-Siège, les *Acta Apostolica Sedis*, est toujours arrivé à Bâle; enfin le Pape a pu envoyer, à tous les gouvernements alliés et ennemis, la lettre du 1er août 1917.

---

(1) Voir cependant en sens contraire, article *Civilta cattolica*, 6 février 1915. et l'alloc. consistoriale, 6 décembre 1915. Dans cette allocution le Pape se plaignait que certains ambassadeurs aient été obligés de partir, et que la correspondance avec le monde catholique ait été rendue plus difficile. FECIA DI COSSATO, p. 59 et 60.

(2) Le texte de cette déclaration est reproduit par TIBER, op. cit., p. 235. Sur les visites des Cardinaux et Evêques étrangers à Rome (voir LOISEAU, op. cit., p. 46).

Avec M. Falco, les partisans de la Loi des Garanties pouvaient conclure que, durant la guerre, « si l'on en excepte les contre-coups qui ont été supportés par tout le monde, le Pontife a accompli dans la solennelle forme traditionnelle tous les actes de son très haut Ministère ».

2° *La conciliation n'est pas souhaitable.* Non seulement ces auteurs ont montré que la Loi des Garanties avait subi victorieusement l'épreuve des faits, mais ils ont soutenu que la conciliation n'était pas souhaitable pour deux raisons :

1° Parce que l'état d'hostilité avec l'Italie est le plus favorable à la garantie expresse de la liberté du Saint-Siège. L'Italie ne peut être suspectée de se servir de la Papauté pour une fin nationale.

Coppa insiste surtout sur ce point [1].

2° Parce que la conciliation exigerait le rétablissement d'un pouvoir temporel, si petit soit-il. Or, ainsi que l'a déclaré le Sénateur Gentile dans *Le Corriere della Serra* (20 octobre 1927) [2] cette concession de la part de l'Etat Italien, serait parfaitement inutile, et

---

(1) DEVOGHEL, p. 178. De même le sénateur Gentile. « La conciliation ne serait avantageuse ni du point de vue politique, ni du point de vue strictement religieux. » (DEVOGHEL, p. 94). M. Fortis, président du Conseil en 1905 (PERNOT, op. cit., p. 107) ne pensait pas autrement lorsqu'il déclarait : « Il faut que nous restions mal avec le Pape, pas assez pour qu'il fasse ses paquets et quitte l'Italie, mais assez pour entretenir l'impression que la Papauté n'a rien à voir avec le gouvernement italien. » Ce fut d'ailleurs pendant longtemps la thèse que soutint l'*Oss. Romano.* C'est ainsi qu'on peut lire sous la plume du comte dalla Torre : « ...Le dissidio reste aux yeux des peuples et des gouvernements l'unique garantie de fait de la liberté et de l'indépendance du Saint-Siège. » (*Oss. Romano*, 1er septembre 1921).

(2) TIBER, op. cit., p. 168, analyse assez longuement l'article de l'auteur. Ce dernier concluait qu'on pouvait seulement envisager une conciliation de fait.

ne servirait en rien l'indépendance du Saint-Siège, puisque celui-ci serait toujours à la merci du gouvernement Italien. En temps normal, le Pape ne saurait que faire de cette mesquine souveraineté territoriale; en tant de crise, sa situation pourrait empirer; dans tous les cas elle ne lui servirait de rien mais elle serait de plus nuisible à l'Italie, « car la possession par le Vatican d'un territoire, si petit soit-il, pourrait donner lieu, à un moment historique donné, à des interventions étrangères » devait écrire M. Curatulo [1]. Quant à envisager le rétablissement d'un Temporel véritable, il n'y faut pas songer; il y aurait, d'ailleurs, comme l'avait montré, dès 1918, dans *La Nuova Antologia,* le sénateur Francesco Ruffini, « *impossibilité technique* à ce *rétablissement* » et on n'a pas manqué de rappeler cette phrase d'un homme politique italien: « Quel mauvais tour jouerait le Roi d'Italie au Saint-Père s'il le prenait au mot, et s'il lui remettait un beau matin Rome à gouverner, ne fût-ce que pour un seul jour ».

Pour toutes ces raisons ces auteurs ont conclu au maintien du *statu quo.* La Loi des Garanties étant parfaitement tolérable, la Question Romaine n'existe pas : quelques journaux fascistes devaient se faire, d'ailleurs, à propos d'un incident célèbre, la visite des Souverains Espagnols au roi d'Italie, l'écho de cette conception, *Le Picolo* par exemple. La visite des souverains d'Espagne, écrivait ce journal, « marque virtuellement la fin de la Question Romaine et sanctionne la fin de l'état de chose anormal par lequel la Papauté, après le 20 septembre, déclare inacceptable, pour sa mission mondiale, l'installation à Rome de la capitale de

(1) Curatulo, op. cit., p. 206.

l'Italie » [1]. C'est l'écho de la tradition de Crispi. Nous ne voulons pas savoir ce que l'on pense au Vatican. L'Etat fasciste, essentiellement nationaliste et totalitaire, devait penser autrement : ne voulant rester étranger à aucune manifestation de l'activité nationale, qu'il désire contrôler, il devait prendre connaissance de ce que l'on pensait au Vatican; et, finalement, sans craindre de commettre un attentat à l'intégrité nationale, devait reconnaître comme compensation, suffisante au principat temporel perdu, et qu'on ne pouvait reconstituer, la pleine souveraineté sur les Palais Apostoliques, *ce minuscule bout de territoire* que depuis 1920, la plupart des politiques Italiens considéraient comme *la condition,* sine qua non, *de la fin du dissidio.*

---

(1) Devoghel, op. cit., p. 46.

DEUXIÈME PARTIE

LA SOLUTION DE LA QUESTION ROMAINE :

Les Accords de Latran, leur contenu et leur portée.

CHAPITRE PREMIER

LA GENÈSE DES ACCORDS DE LA SIGNATURE A LA RATIFICATION

C'est, un peu avant la Noël de 1928, que la presse étrangère et particulièrement la presse allemande, lançait la nouvelle d'un prochain accord italo-vatican. Le 6 février 1929, les ambassadeurs auprès du Vatican, étaient avertis que la Question Romaine était résolue; le 11 du même mois les accords étaient signés. Nous allons rapporter l'histoire des négociations qui ont abouti aux accords de Latran et qui ont précipité et clos le dénouement de la Question Romaine. Les négociations ont duré trente mois; d'après les précisions fournies par M. Pacelli, mandataire du Vatican, ce dernier n'a pas été reçu moins de 129 fois par le Souverain Pontife. Le traité a été rédigé vingt fois avant de revêtir sa forme définitive, c'est dire quel soin les deux parties ont apporté à sa rédaction; le professeur, conseiller d'Etat Barone, eut avec M. Pacelli 110 conversations qui duraient trois et même quatre heures [1]. Quelle est la genèse de ces négociations, c'est ce qu'il nous faut maintenant préciser. Si on en croit la thèse des Catholiques italiens, l'initiative des négo-

(1) *Doc. Cath.*, 23 février 29, tome 21, col. 459.

ciations serait venue du côté du gouvernement italien et on rattache, au discours du ministre Rocco du 14 mai 1926, l'attitude nouvelle et décisive du gouvernement du Quirinal. Celui-ci, répondant aux déclarations de Pie XI qui, à propos de la tentative de réforme ecclésiastique, avait rappelé que la Question Romaine était une question préjudicielle, avait déclaré en effet : « Ce changement, le gouvernement ne peut pas ne pas en tenir compte, et il ne pourra manquer d'avoir certaines répercussions sur ce que seront ses décisions définitives » [1]. Dans le n° du 12 février 1929, Mgr Pucci, dans *Le Corriere d'Italia* [2], a raconté, que, pour compléter la pensée un peu énigmatique du ministre Rocco, M. Mattei Gentili l'avait prié de faire savoir au Vatican que le gouvernement italien entrait dans les vues du Souverain Pontife, à savoir : « que la question, laissée en suspens, serait reprise sous une forme plus large avec, comme condition préalable, la solution de la Question Romaine ». Le Cardinal Gasparri se déclara heureux de la nouvelle attitude du gouvernement italien, souhaitant que M. Mussolini accrédite quelqu'un, par lettre, pour traiter avec le Vatican. M. Mattei Gentili objecta que le gouvernement ne voulait pas aller au-devant d'un refus, à quoi, le Cardinal répondit qu'il ne voyait pas de motif pour refuser « *à priori* » des entretiens sur la Question Romaine : « Il ne paraît pas qu'il puisse y avoir de raison pour qu'une telle proposition soit repoussée « *in limine litis* ». Deux mois, à peine, s'étaient écoulés que nous avons le colloque Barone Pacelli. Voici, en résumé, ce que rapporte Mgr Pucci. Il faut avouer que cette

(1) DEVOGHEL, op. cit., p. 65.

(2) *Corriere d'Italia*, 12-2-29. *Doc. Cath.*, op. cit., col. 456.

narration ne concorde pas avec les paroles que M. Mussolini a prononcées dans son discours, à la Chambre, le 13 mai 1929 [1]. Le dictateur est cependant formel; l'initiative est venue de la Papauté : « A l'été de 1926, je ne songeais pas, je vous le dis franchement, à résoudre la Question Romaine. Un problème, à cette époque, me préoccupait avant tout, le problème monétaire », et, après avoir rendu hommage au professeur Barone « juriste très éminent et fasciste qui s'est consacré, à ces négociations, avec une ferveur inquiète, avec un zèle d'italien et de fasciste vraiment admirable », M. Mussolini déclare : « De son journal, que je possède, il ressort que, le 5 août 1926, un prélat fit part au professeur Barone de la possibilité d'ouvrir les pourparlers en vue de la solution de la Question Romaine »; M. Mussolini ne donne pas le nom de ce prélat, mais il est évident, qu'il devait être un familier du Vatican et qu'il avait reçu sans doute un mandat officieux. C'est, d'ailleurs, ce que déclare le professeur Barone, à la date du 30 août, dans une lettre qu'il adressait à M. Mussolini : « J'ai cru, de mon devoir, d'attirer l'attention de votre Eminence, sur la possibilité d'un accord, en vue du règlement des relations, entre l'Etat italien et le Saint-Siège, à la suite des démarches discrètes, faites auprès de moi, par un prélat, qui jouit d'une haute situation au Vatican, et des conversations que j'ai eues sur l'initiative du même prélat avec l'avocat Pacelli qui, parmi les avocats du Saint-Siège, est celui qui jouit de la plus entière confiance du Souverain Pontife. »

Sur les conversations immédiates qui vont s'en-

(1) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 902.

suivre M. Mussolini est très bref : « En août 1926, nous avons le colloque Barone Pacelli ». La version que l'avocat Pacelli a fournie, à un rédacteur du *Popolo d'Italia*, et publiée par ce journal en date du 14 février 1929 [1], diffère sensiblement de la version donnée par M. Mussolini, mais donne des détails intéressants sur la première conversation Pacelli-Barone. L'avocat Pacelli raconte que, dès le 3 août 1926, alors qu'il venait d'arriver à Rome, de retour du Congrès eucharistique de Chicago, il apprend que le professeur Barone, conseiller d'Etat, qu'il connaissait déjà, avait téléphoné en exprimant le désir de lui parler de choses importantes; celui-ci, se doutant qu'il s'agissait de la Question Romaine, prit les instructions du Vatican et, c'est le 6 août, qu'eut lieu la première conversation Pacelli-Barone. Dès cette première entrevue, Pacelli fit connaître à M. Barone qu'il y avait deux points, sur lesquels le Vatican serait intransigeant, à savoir : 1° La reconstitution d'un état temporel si petit soit-il, avec la pleine souveraineté du Saint-Siège;

2° La conclusion d'un concordat, avec certains points essentiels, et, notamment, la reconnaissance du mariage religieux avec effets civils [2]. Tel fut, d'après l'avocat Pacelli lui-même, le compte rendu de cette première entrevue. C'est, le 23 août 1926, après deux conversations, que le professeur Barone exposait dans un rapport les principaux points de la thèse italienne pour la solution de la Question Romaine [3]. Toutes ces

(1) DEVOGHEL, op. cit., p. 216.

(2) Déclaration au *Popolo d'Italia*, reproduite par l'agence Havas, 13-2-29. *Doc. Cath.*, 23 février 29, t. 21, p. 460.

(3) *Europe Nouvelle*, discours Mussolini, Chambre, 13 mai 29, p. 902.

négociations, il faut le noter, avaient un caractère purement officieux; elles ne prirent un caractère quasi officiel que le 4 octobre 1926 [1].

Le 4 octobre 1926 [2], M. Mussolini remit, en effet, au conseiller Barone, une note autographe par laquelle il le charge de demander au Saint-Siège, à quelles conditions il serait disposé à accepter un règlement général amical et définitif de ses rapports avec l'Italie. C'est ce même jour, on le sait, qu'avaient lieu à Assise les fêtes solennelles, où le Cardinal légat devait rencontrer le ministre Fedele, dans une réception organisée en son honneur, et où devaient être échangées des paroles particulièrement courtoises [3].

Le 6 octobre 1926, son Eminence le Cardinal Gasparri, écrit à Pacelli répondant affirmativement d'une manière générale aux questions posées [4]. Voici donc, en date respective des 4 et 6 octobre 1926, les deux

---

(1) M. Mussolini dira dans sa lettre du 4 octobre à Barone : « Cette mission que je vous donne n'a un caractère ni officiel, ni officieux, mais strictement confidentiel. « Cependant, le 31 décembre 1926, M. Mussolini écrivant au cardinal Gasparri (*Europe Nouvelle*, p. 903), disait : « J'ai le plaisir de vous adresser le Conseiller d'Etat et professeur Barone, auquel je donne officiellement mission de négocier le règlement formel des rapports italo-vatican et Mussolini insistait sur le secret des négociations. » A notre sens, les lettres du 4 octobre et du 31 décembre, donnaient aux négociations un caractère quasi-officiel, c'est le terme que nous avons employé ; les négociations ne devaient revêtir un caractère officiel que plus tard, en 1928. Le cardinal Gasparri, au contraire, dans sa note du 7 février aux Ambassadeurs (DEVOGHEL, op. cit., p. 193), parle de conversations à caractère « tout à fait privé » ; il y a là, une imprécision de terminologie tout à fait regrettable.

(2) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 903.

(3) DEVOGHEL, op. cit., p. 91.

(4) Le cardinal Gasparri (DEVOGHEL, op. cit., p. 195), pour montrer que l'initiative est venue du gouvernement italien néglige toute la phase qui a précédé le 4 octobre, lorsqu'il écrit dans la communication qu'il a faite aux agents du corps diplomatique accrédités près le Vatican, le jeudi 7 février 1929 : « Il y a, environ deux ans, M. Mussolini, par une lettre autographe, écrite à M. Barone,

mandataires munis des pouvoirs de continuer confidentiellement les négociations.

M. Mussolini a donné, dans son discours du 13 Mai à la Chambre, des précisions intéressantes sur les points, qui, dès le début des négociations, furent discutés. Du côté italien, M. Mussolini posa d'abord une question préjudicielle « à savoir que, s'il y avait accord, le Saint-Siège devrait reconnaître le règlement définitif de la Question Romaine et, en conséquence, accepter l'état de fait existant depuis 1870, c'est-à-dire, depuis le moment où fut constitué le royaume d'Italie avec Rome pour capitale..., c'est-à-dire une renonciation explicite, de la part du Saint-Siège, à toute revendication temporelle, à l'égard du royaume d'Italie ». De son côté, le Vatican qui, dès le début, se montra très accommodant sur la question du pouvoir temporel posait, en août 1926, trois conditions :

1° L'initiative doit venir du gouvernement italien;

2° Le gouvernement italien doit déclarer qu'il ne sera pas tenu compte, au cours des pourparlers, de la Loi des Garanties;

3° Le secret le plus absolu doit être gardé sur les négociations.

Le Vatican et l'Italie, s'étant entendus sur ces ques-

---

conseiller d'Etat, et, par une démarche confidentielle de celui-ci, faisait parvenir au Saint-Siège l'expression de son désir de voir enfin résolue la question romaine. » Or, si l'on en croit M. Mussolini, c'est bien le Vatican qui a pris l'initiative de la première démarche et le Saint-Siège attachait, à ce moment, à la réconciliation plus de prix que l'Etat italien ainsi qu'il ressort d'une lettre adressée en 1926 par le cardinal Gasparri à M. Pacelli (citée par Mussolini, *Europe Nouvelle*, p. 903) : « Dès à présent, vous pourrez affirmer ceci, la conviction du Saint-Siège relativement à l'intérêt qu'il a à éliminer toute cause de dissentiment avec l'Italie, ne pourrait être plus sincère et plus profonde qu'elle ne l'est, comme il ressort de documents réitérés et solennels. »

tions préjudicielles, les négociations purent commencer. La pensée officielle du Vatican était exprimée, à la date du 24 octobre 1926, par le Cardinal Secrétaire d'Etat qui posa les quatre points suivants :

1° La liberté et l'indépendance du Saint-Siège doivent être garanties par un territoire en exclusive propriété et sous sa juridiction;

2° Le nouveau statut politico-territorial doit être reconnu par les Puissances; c'est au gouvernement italien qu'incombera cette reconnaissance, au moins en ce qui concerne les Puissances européennes, avec lesquelles le Saint-Siège est en relations diplomatiques;

3° A la convention politique, il faut juxtaposer un concordat qui règle la législation ecclésiastique en Italie;

4° Les conventions éventuelles devront être approuvées, par l'autorité politique constitutionnelle de l'Italie; c'est-à-dire par le roi et le Parlement.

En résumé, le Cardinal Gasparri propose de rétablir le Pouvoir Temporel sous une forme réduite; mais sans se prononcer sur l'ordre de grandeur (un territoire en exclusive propriété); d'autre part, les Puissances européennes seraient invitées à sanctionner le nouvel état de choses, sans qu'elles soient parties à ce nouvel accord, sans même qu'elles aient été à même d'en discuter la teneur. Enfin, un concordat serait joint à l'accord politique; plus tard le Pape devait prétendre que ce concordat lui était intimement lié.

Le 24 novembre 1926, on arrive à un premier texte du traité qui comprenait seize articles [1]. Le texte du

(1) Sur tous ces détails voir DEVOGHEL, op. cit. p. 218 et suivantes et *Doc. Cath.*, 23 février 29, t. 21, p. 459.

concordat fut établi, en février 1927, et soumis aux deux Hautes Parties contractantes. A l'avocat Pacelli, le Saint-Siège avait adjoint, pour l'examen des matières concordataires, un spécialiste de ces questions Mgr Borgongini-Duca [1], secrétaire des affaires ecclésiastiques ordinaires. Le traité et la convention financière retinrent, dans les mois qui suivirent, l'attention des négociateurs et cela dura plus d'une année. Pendant l'année 1927, ainsi que l'a déclaré M. Mussolini [2], les négociations ne firent pas de progrès et se bornèrent « au maintien du contact »; le différend exprimé, à propos de la question de l'éducation, et, principalement la question des boy-scouts catholiques, en fut la cause. Sur ce terrain, « nous sommes intraitables » n'a pas craint de dire le Duce. C'est seulement, le 29 août 1928, que devait être à nouveau rédigé un projet de traité, de concordat et de convention financière. Le 5 septembre 1928, les négociations officielles étaient déclarées possibles, par une lettre du Cardinal Gasparri, faisant cependant quelques réserves. Le 7 septembre, M. Pacelli portait la décision à la connaissance de M. Barone. Le 9 novembre, celui-ci était en possession d'une lettre de M. Mussolini où celui-ci faisait les mêmes déclarations que le Cardinal Gasparri. Les négociations ne devaient devenir définitivement officielles, que le jour où le roi Victor-Emmanuel et le Pape Pie XI donnèrent à leurs mandataires les pouvoirs respectifs pour traiter. A la date du

---

(1) Voir dans DEVOGHEL, op. cit., p. 218. « Les trois mandataires se réunirent pour éviter d'attirer l'attention au domicile du cardinal Granito di Belmonte situé en dehors de la ville au monte Mario. Ils eurent là une dizaine d'entretiens qui commençaient à 10 heures du matin et se prolongeaient jusqu'à 7 heures du soir. »

(2) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 904.

22 novembre, le roi d'Italie donnait, au chef du gouvernement, les pouvoirs nécessaires pour mener à bien la solution de la Question Romaine. Le 25 novembre, Pie XI agissait de même vis-à-vis du Cardinal Secrétaire d'Etat, avec faculté de sous-délégation, pour Mgr Borgongini-Duca et M. Pacelli. Les événements allaient se précipiter. La mort de Barone, le 4 janvier 1929, ne devait pas retarder les négociations. Le 7 janvier, M. Mussolini prenait l'affaire en mains, et convoquait l'avocat Pacelli. Le 8, celui-ci se présenta chez le Duce. Il y eut ainsi huit entretiens, via Rasella, domicile privé du Duce, qui commençaient à 9 heures du soir pour se prolonger tard dans la nuit. Y prirent également part, trois experts gouvernementaux : M. Gonsiglio, de la Direction Générale des Cultes, et l'ingénieur Cozza, président du Conseil Supérieur des Travaux Publics, pour les questions territoriales soulevées par le traité [1]. De son côté, M. Pacelli se rendait régulièrement au Vatican pour conférer avec le Pape et le Cardinal Gasparri. Le dénouement de la Question Romaine était proche. Le 6 février, au soir, le Cardinal Gasparri informait les ambassadeurs auprès du Saint-Siège, que celui-ci avait une communication importante à leur faire, et les invitait, pour le lendemain, à 10 h. 1/2, au Vatican. Le lendemain, à l'heure dite, groupés dans la salle où ont lieu, d'ordinaire, les réunions de la Congrégation des affaires ecclésiastiques extraordinaires, autour de la longue table qui est au centre, ils écoutèrent la note dont le Cardinal Gasparri, entouré de Mgr Pizzardo, substitut de la Secrétairerie d'Etat, leur donna lecture en italien puis

(1) Voir Dévoghel, op. cit., p. 219.

en français [1]. Il déclarait, qu'à la suite de longues et laborieuses conférences et examens approfondis, qu'il faisait remonter, à la lettre de Mussolini à Barone, du 4 octobre 1926, un traité « assurant essentiellement au Saint-Siège cette situation qu'il a toujours réclamée et qui lui est due en vertu du droit divin lui-même, c'est-à-dire une situation qui lui assure pleine liberté et indépendance réelle et visible dans le gouvernement de l'Eglise Universelle... » « et, un concordat, qui pourvoit suffisamment aux conditions de la religion et de l'Eglise en Italie », allaient être signés. Le Secrétaire d'Etat terminait de la façon suivante, en donnant une précision importante sur la solution qui allait intervenir : « Sa Sainteté est persuadée que les gouvernements qui voulurent être représentés, auprès du Pontife romain, quand celui-ci était en un palais qui lui était laissé en un simple usage, voudront l'être plus volontiers quand le Pontife romain sera dans son petit Etat souverain, libre et indépendant ». M. Charles Magalhaes de Azeredo, ambassadeur du Brésil, doyen du corps diplomatique, formula ses félicitations à l'adresse du Saint-Siège. La cérémonie de la signature des instruments diplomatiques, qui devait avoir lieu, le dimanche 10 février fut reportée au lundi 11 à midi, au palais de Latran [2]. M. Mussolini et le Cardinal Gasparri, après s'être présenté, mutuellement, leurs collaborateurs [3], et, après avoir procédé à la vérification

(1) DEVOGHEL, op. cit., p. 196.

(2) Sur le compte rendu de cette cérémonie, voir DEVOGHEL, op. cit., p. 198. Nous noterons seulement que M. Mussolini, après avoir apposé sa signature au registre des visiteurs sur une page où étaient écrits ces trois mots « *Justicia et pax* » aurait déclaré : « Bien, bien, justice et paix, c'est ainsi que cela doit être. »

(3) Sur la liste des collaborateurs voir le communiqué du Palais Chigi à la suite de la signature des accords, DEVOGHEL, op. cit., p. 106.

de leurs pouvoirs, signèrent tous les instruments diplomatiques dont ils paraphèrent les pages, puis, les accords furent munis des sceaux officiels. Il est midi 40, quand les plénipotentiaires, salués par les acclamations de la foule, quittent le palais de Latran. Une note du palais Chigi, remise à la presse, annonçait immédiatement l'événement qui venait de se dérouler; mais avertissait d'autre part que, conformément à la coutume du Saint-Siège, le texte des accords ne serait pas livré à la publication avant d'être présenté à la discussion des Assemblées législatives. Le lendemain, 12 février, septième anniversaire du couronnement pontifical de Pie XI, eut lieu à Saint-Pierre une grande cérémonie; trois ministres d'Italie figuraient dans la tribune d'honneur. Pie XI, avant de regagner le Vatican, parut à la loggia et fut acclamé par la foule. Le soir même, fait significatif, le prince Colonna, assistant au trône pontifical, ouvrait les salons de son palais de la place des Douze Apôtres, où aucune réception de gala n'avait eu lieu depuis 1870 [1]. Le 13 février, le Pape devait commenter les accords, d'une façon particulièrement intéressante, dans une allocution aux Prédicateurs romains du Carême [2]. Il devait insister plus particulièrement, sur la liaison du traité et du concordat, dans son discours du 15 février, à un groupe de professeurs et d'élèves de l'Université du Sacré-Cœur de Milan [3]. Le 9 mars 1929, les ambassadeurs de vingt-sept nations venaient apporter au Saint-Siège les félicitations et les hommages de leur gouvernement respectif; le doyen du Corps diploma-

(1) Yves de la Brière, op. cit., tome 3, p. 34, 35.

(2) Devoghel, op. cit., p. 222.

(3) Devoghel, op. cit., 229, 230.

tique, M. Charles Magalhaes de Azeredo prononça un discours [1] où, après avoir remercié « Sa Sainteté le Pape, pour l'obligeante attention qu'elle a bien voulu leur témoigner en leur faisant communiquer par le Cardinal Secrétaire d'Etat la nouvelle officielle des traités arrêtés par le Saint-Siège et le Gouvernement Italien », après s'être réjoui « de voir régler, à la satisfaction réciproque et déclarée des deux Puissances directement intéressées, une situation qui, pendant près de soixante ans, les avait douloureusement éprouvées » et, après avoir caractérisé d'un mot l'attitude de chaque Pape à l'égard de la Question Romaine, il affirma leur souveraineté qui n'avait cessé d'exister depuis 1870. Il termina, en félicitant le Pape de s'être contenté, d'un petit lambeau de territoire, « matériellement petit, mais virtuellement immense ». Le Pape, dans sa réponse à l'ambassadeur, remercia le corps diplomatique dont « l'adhésion et la sympathie ne se sont jamais démenties, depuis 1870 », et apporta des précisions intéressantes sur la nature des garanties données (nous aurons l'occasion d'y revenir); et après s'être félicité pour le plébiscite mondial qui lui arrivait de toutes les parties du monde [2], il se réjouit de la pacification que l'entente venait d'apporter. Ce même jour, le Cardinal Vanutelli, doyen du Sacré-Collège, convoqua les cardinaux présents à Rome pour leur donner lecture d'une adresse à remettre, en leur nom, au Pape [3], où il était dit, notamment, que ce dernier n'avait pas été mû par des intérêts terrestres, mais par le devoir de sauvegarder le bien religieux de ses

(1) Devoghel, op. cit., p. 234, *Doc. Cath.*, 15, 22 juin 29, t. 21, col. 1478.

(2) *Doc. Cath.*, op. cit., col. 1486.

(3) *Doc. Cath.*, op. cit., col. 1486-1487.

enfants. Le Pape Pie XI, dans sa réponse au Cardinal Vanutelli, soulignait la réaffirmation solennelle des protestations de ses « glorieux prédécesseurs », la reconnaissance de sa souveraineté, et souhaitait que le concordat soit exécuté avec loyauté et logique. Le 10 mars 1929, M. Mussolini commentant pour la première fois les Accords de Latran [1] (si on en excepte le rapport du 26 février, au grand conseil fasciste, et sur lequel rien n'a été publié), déclarait notamment : « Parler de vainqueurs ou de vaincus est puéril; que l'on parle de l'équité absolu de l'accord qui assainit réciproquement, de droit, une situation de fait désormais définitive ». *L'Osservatore Romano* des 11 et 12 mars 1929 devait reconnaître que ces déclarations étaient parfaitement objectives. Le 13 mars, le Conseil des Ministres approuve le texte du projet de loi, qui va être présenté aux Chambres, pour assurer l'exécution des accords. Le 14, les instruments diplomatiques étaient publiés, par le gouvernement italien, par l'intermédiaire de l'Agence Stefani, précédés, sous forme d'exposé des motifs italiens, d'un rapport du Chef du Gouvernement à la Chambre des députés sur le projet de loi relatif à leur ratification et à leur exécution, et qui était une justification du traité politique, de la convention financière et du concordat. Le 24 mars, eurent lieu les élections législatives, d'après un système nouveau, conçu, ainsi qu'on l'a fort bien dit [2], « en vue d'obtenir la constitution d'un Parlement, à base corporative, et, un vote plébiscitaire d'approbation du régime ». Huit millions 519.559 bulletins favorables devaient envoyer siéger, à Montecittorio, 400 députés

(1) Devoghel, op. cit., p. 246.

(2) Devoghel, op. cit., p. 249.

fascistes. Le 10 avril, une commission mixte, prévue par l'article 45 § 3 du concordat, se réunissait, pour examiner les modifications à apporter à la législation italienne par suite de la signature de l'accord. Le 20 avril, s'ouvrait la nouvelle législature [1]. Dans le discours du trône, prononcé à la séance inaugurale, le roi Victor-Emmanuel se félicitait « de ce que la réconciliation avec le Saint-Siège... ait guéri tout malaise des consciences et réalisé, de façon définitive, l'unité de la patrie, non seulement dans le territoire, mais dans les esprits ». Le monarque annonçait, d'autre part, le dépôt de deux projets de loi pour l'exécution du concordat, lesquels devaient être approuvés par le Conseil des Ministres, le 29 avril; l'un, relatif au mariage, l'autre relatif aux entités ecclésiastiques et à l'administration civile du patrimoine du culte. Le 27 avril, à l'occasion de la célébration du quinzième centenaire de l'abbaye du Mont-Cassin, en présence de M. Belluzo. Ministre de l'Instruction publique, des paroles particulièrement courtoises furent échangées, entre le Légat du Pape Gasparri, et le Commissaire préfectoral Ferrero [2]. On était alors, comme l'a dit le R. P. Yves de la Brière, « en pleine lune de miel » [3].

Le 14 mai 1929, le projet de loi relatif aux Accords était approuvé à la Chambre des Députés par 357 voix contre 2. En vertu de l'article 12, pleine et entière exécution est donnée au traité, aux quatre annexes et au Concordat. L'article 4 prévoit les mesures financières, qui devront être adoptées, en exécution du

(1) On trouvera les débats parlementaires dans la *Doc. Cath.*, 15-22 juin 29, t. 21, col. 1530 et suivantes.

(2) *Doc. Cath.*, op. cit., col. 1501.

(3) DE LA BRIÈRE, op. cit., t. 3, p. 78.

Traité; les deux autres projets devaient être approuvés par 259 voix contre 0. Le 25 mai, le projet de loi, relatif aux Accords, était adopté par le Sénat par 283 voix contre 10; les deux autres par 276 voix contre 17 et 286 voix contre 13. Le Projet de loi devait être rapporté par M. Solmi à la Chambre et M. Boselli au Sénat. De nombreux discours furent prononcés dans les deux Chambres. A la Chambre des Députés, aux séances des 10, 11 et 12 mai, tous les orateurs, Alfieri, Fani, Cantaluppo, Rossi, Colselschi, Carapelle, Ercole, Asquini, Martire, Guiliano, commentèrent abondamment le Traité et firent l'apologie du fascisme. Garibaldi déclara adhérer aux Accords; mais il affirma qu'il considérait le Concordat comme un maximum, et émit le vœu que l'Eglise et les catholiques « n'excèdent point ». A la séance du 13 mai, fut prononcé le discours du Duce qui était particulièrement attendu; ce discours, qui dura trois heures, fut consacré à un long historique de la Question Romaine, ainsi qu'à une justification du Traité politique, de la Convention financière et du Concordat. Mussolini rendit, en particulier, un éclatant hommage au patriotisme de Pie XI. « Nous avons eu le bonheur d'avoir, en face de nous, un Pape vraiment Italien... Il est le chef de tous les catholiques, sa position est supranationale; mais il est né en Italie, en terre Lombarde et de race Lombarde... Ayant beaucoup vécu à l'étranger son sentiment italien ne s'est pas amoindri, mais aiguisé. C'est un savant, possédant un sentiment très fervent, avec une science formidable » [1]. Ce discours contenait, aussi, certaines affirmations sur l'origine du catholicisme et le rôle de l'Etat, en matière d'éducation. Le lendemain, le

(1) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 904.

ministre Rocco, dans un discours particulièrement approfondi, essayait de démontrer l'utilité des arrangements concordataires, en commentant les dispositions essentielles du Concordat de Latran.

La réponse du Pape, au discours du Duce, ne se fit pas attendre.

Devant les professeurs et élèves du collège Mondragone [1], le 14 mai au soir, il devait affirmer les droits primordiaux, de l'Eglise et de la famille, en matière d'éducation.

Le Sénat consacra les séances des 23, 24 et 25 mai à la discussion des Accords; prirent successivement la parole, Soderini, di Rovasenda, Cornaggia, Bevione, Santucci, Crispolti, et Boselli, qui défendirent vigoureusement les Accords. Le Sénateur Scialoja, tout en se déclarant partisan des Accords, fit cependant quelques réserves; il ne croit pas, qu'au point où en sont les choses, on puisse dire qu'en votant les Traités, il va s'en suivre une solution complète de la Question Romaine.

Le Sénateur Croce, philosophe libre-penseur, se déclare nettement l'adversaire des Accords; il critique surtout le Concordat en prévoyant des désaccords inévitables. Le 25 mai, Mussolini prononça un nouveau discours; il fut assez bref; il se contenta de réfuter les arguments de Sialoja et de Croce et, surtout, d'atténuer certaines affirmations, prononcées à la Chambre des Députés, bien que se référant à son discours du 13 mai, il ait déclaré : « Ce discours fut jugé dur; je peux même dire qu'il était cruel, mais c'était nécessaire... »

---

(1) *Doc. Cath.*, 15-22 juin 1929, col. 1495 et suiv.

Dans sa lettre du 30 mai, au Cardinal Gasparri [1], publiée le 5 juin seulement, par *L'Osservatore Romano,* Pie XI procédait à une nouvelle mise au point. Les Accords ayant été ainsi ratifiés et mis au point, des deux côtés, furent signés par Victor-Emmanuel, le 27 mai, et promulgués, le 5 juin, à *La Gazette Officielle* du Royaume d'Italie; c'est le 27 mai que parut aussi le décret pour la mise en vigueur de la Convention financière, et les deux lois, l'une, N° 248, relative aux entités juridiques et aux biens du culte, l'autre, N° 847, au mariage, pour modification au titre 5 du livre I[er] du Code civil [2].

Le 7 juin 1929, dans la salle des Congrégations de la Secrétairerie d'Etat du Vatican, après que les deux négociateurs se furent remis les deux exemplaires authentiques du Traité et du Concordat, celui destiné, au roi d'Italie, portant la signature autographe de Pie XI, tandis que celui, destiné au Pape, portait la signature de Victor-Emmanuel et de Mussolini, eut lieu le procès-verbal de l'échange des ratifications.

Nous en extrayons un passage, particulièrement significatif, où était affirmée la liaison intime du Traité et du Concordat que MM. Mussolini et Rocco avaient cru pouvoir contester : « Les Hautes Parties contractantes, au moment de procéder à l'échange des ratifications des Accords de Latran, ont réaffirmé leur volonté d'observer loyalement, dans la lettre et dans l'esprit, non seulement le Traité, avec la reconnaissance irrévocable et réciproque de souveraineté et l'élimination définitive de la Question Romaine, mais aussi le

(1) *Doc. Cath.*, 15-22 juin 29, t. 21, col. 1495 et suiv.

(2) Pour le texte de ces lois, voir l'*Europe Nouvelle*, op. cit., p. 877 et suiv.

Concordat, dans ses hautes finalités, tendant à régler les conditions de la religion et de l'Eglise en Italie. »

L'échange des ratifications était à peine terminé, que le Pape utilisant, pour la première fois, son office télégraphique, envoya sa bénédiction au roi qui le remercia aussitôt « souhaitant qu'une nouvelle et heureuse ère commence dans les rapports entre l'Eglise et l'Etat ». C'est le 7 juin que fut nommé, par Pie XI, le Nonce près du roi d'Italie : Mgr Borgongini Duca [1]. Le nouvel ambassadeur d'Italie, le comte Cesaré Maria di Vecchi di Val Cismon, devait être nommé le lendemain, et reçu par le Souverain Pontife, le 25 juin 1929, pour lui présenter ses lettres de créance. D'autre part, les lois fondamentales de la Cité du Vatican, au nombre de six, et créant les divers organes nécessaires au fonctionnement de la Cité (loi fondamentale de la Cité du Vatican — loi sur les sources du droit — loi sur le droit de cité et de séjour — loi sur l'organisation administrative — loi sur l'organisation économique, commerciale et professionnelle — loi de sûreté publique), portent la date du 7 juin, bien que promulguées le 8 [2]. C'est donc, à partir du 7 juin, jour de l'échange des ratifications que le nouvel Etat de la

(1) *Doc. Cath.*, t. 21, 15-22 juin 29, col. 1595.

(2) On trouvera le texte de ces lois dans la *Doc. Cath.*, t. 22, 31 août 1929, col. 262 et suiv. (Sur le caractère constitutionnel des nouvelles lois, voir JARRIGE, op. cit., p. 224). D'après l'auteur, seule la première loi dite fondamentale est constitutionnelle ; c'est aussi notre avis, puisque cette loi est la source de toutes les autres ; elle traite en effet du pouvoir exécutif, législatif et judiciaire. Le fait que le Souverain Pontife peut, à tout moment, modifier la loi fondamentale, n'influe pas sur son caractère constitutionnel, au moins du point de vue matériel. Les autres lois sont de simples dispositions législatives.

Cité du Vatican a commencé d'exister[1]. La grande porte de bronze du Vatican (*il portone*) qui n'était plus ouverte qu'à un seul battant, depuis 1870, s'ouvre désormais toute grande sur la colonnade du Bernin.

---

(1) Le Gouverneur de la Cité, M. Camille Serafini devait être nommé peu après. (*Doc. Cath.*, 478-479, col. 1594-5). Dans la Cité du Vatican libre et indépendante, il y a eu de nombreuses modifications, depuis le 7 juin 1929 ; indépendamment de l'émission d'une monnaie qui, seule de tous les Etats ne comporte pas de billets et de timbres de trois catégories, intérieurs (Cité du Vatican), extérieurs (Italie) et internationaux (on pourra s'étonner à ce sujet de la différence qui est faite entre l'Italie et les autres Etats), mentionnons la construction d'une gare qui servira surtout au trafic marchandises, la réfection du réseau téléphonique qui reliera directement la Cité aux palais et domaines qui jouissent de l'exterritorialité, enfin, la construction d'une station d'émission radiophonique et même radiotéléphotographique.

Parmi les modifications dans le regroupement des Services, signalons que l'*Osservatore Romano*, est désormais logé dans les immeubles du Vatican. (Sur tous ces points, voir LESOURD : *La Cité de César et la Cité de Dieu*).

Signalons enfin qu'aux six lois du 7 juin, il faut ajouter une loi du 31 mai 1930 (monopole du sel et du tabac) et la loi monétaire du 31 décembre 1930. On trouvera la liste des ordonnances du Gouverneur dans l'*Annuaire Pontifical catholique* 1930 (p. 858) et 1931 (p. 880).

CHAPITRE II

LE CONTENU DES ACCORDS DE LATRAN

SECTION I : *Le Traité politique de Latran :*

§ 1. — *Ses caractéristiques;*

§ 2. — *Analyse du Traité politique.*

SECTION II : *La Convention Financière.*

SECTION III : *Le Concordat de Latran :*

§ 1. — *De la nature juridique du Concordat;*

§ 2. — *De la force obligatoire du lien qui unit le Traité au Concordat;*

§ 3. — *Le contenu du Concordat.*

Les Accords de Latran se composent de deux actes distincts :

1° *Un Traité Politique,* entre le Saint-Siège et l'Italie, suivi de quatre annexes :

La première est le plan de l'Etat de la Cité du Vatican; la deuxième comprend le plan des immeubles avec privilège d'exterritorialité, d'exemption d'impôts et d'expropriation pour cause d'utilité publique;

la troisième comprend les plans des immeubles avec exemption d'impôts et d'expropriation pour cause d'utilité publique; la quatrième est constituée par la convention financière;

2° *Un Concordat,* réglant les rapports de l'Eglise et de l'Etat Italien, juridiquement lié au traité, au moins dans l'esprit de l'une des deux Hautes Parties contractantes, de telle sorte que la dénonciation de l'un, entraîne la caducité de l'autre.

Nous allons examiner, successivement, ces deux importants accords en mettant à part la convention financière et prendre connaissance de leurs dispositions dans ce qu'elles ont d'essentiel, afin de pouvoir dégager dans le chapitre III *la portée de ces textes.*

Section I

Le Traité Politique

§ I

SES CARACTERISTIQUES :

Ce qui caractérise essentiellement le Traité de Latran, c'est, qu'à la différence de la Loi des Garanties, qui réglait, vis-à-vis de l'Italie, la situation de la Papauté, d'une façon unilatérale, sans s'être assuré ou, sans avoir pu s'assurer du consentement de cette dernière, nous nous trouvons en présence d'un traité bilatéral conclu entre deux Puissances également souveraines.

« *Un traité succède à la loi* », écrit M. Delos [1]; ce changement de plan caractérise la nouvelle situation juridique du Saint-Siège dans ses rapports avec l'Italie.

C'est également l'avis de M. de la Brière [2] : « La Loi des Garanties, en tant que loi italienne, était et ne pouvait être qu'une solution unilatérale. Le traité de Latran, qui est un pacte diplomatique, conclu entre deux Puissances, revêt, indubitablement, le caractère de solution bilatérale. »

La Papauté s'est déclarée satisfaite, puisque son statut, vis-à-vis de l'Italie, a été l'objet d'une discussion; a été, en un mot, librement débattu et discuté par elle; et, à plusieurs reprises, il est stipulé, dans le traité et dans la convention financière, que la Question Romaine a été, à la suite de l'accord, définitivement réglée. Le préambule du traité est particulièrement caractéristique, à cet égard : il y est parlé « de nécessité d'en venir à un règlement définitif... » « d'une solution qui permette au Saint-Siège de déclarer réglée, de façon définitive et irrévocable, la Question Romaine ». L'article 26 est également intéressant à noter... « le Saint-Siège déclare définitivement et irrévocablement résolue, et, par conséquent, éliminée, la Question Romaine ». Le préambule de la convention financière revient encore sur ce point, insistant sur la solution définitive de la Question Romaine et, l'article 2 présente la convention financière intervenue comme règlement définitif des rapports du Saint-Siège et de l'Italie.

La Paix est donc établie *définitivement* entre les deux Puissances.

---

(1) Delos, op. cit., page 468.
(2) Yves de la Brière, op. cit., t. 3, p. 42.

La Question Romaine est résolue : elle est finie, enterrée, on n'en parlera plus, selon les propres termes de Mussolini, dans son discours à la Chambre [1].

Si la Question Romaine est définitivement réglée, par le Traité de Latran, qui constate l'entente des deux puissances contractantes, nous devons nous demander, pour caractériser la solution intervenue, si cet acte a les traits distinctifs d'un *traité international.*

M. Diena [2] a apporté, sur ce point, des précisions intéressantes. La question est très claire, dit l'auteur, pour ceux qui, tenant compte du droit de légation actif et passif consacré au profit du Saint-Siège par les Etats, ont reconnu, même après 1870, la personnalité internationale du Saint-Siège. Le Traité de Latran est un Traité International, parce que le Saint-Siège avait la capacité d'en passer de cette nature, mais, même si on considère que le Saint-Siège avait cessé d'exister internationalement après 1870, il ne faut pas oublier que le Traité n'est entré en vigueur qu'au moment où il a été ratifié (art. 27). Or, à ce moment, la Cité du Vatican se trouvait être en possession du caractère d'Etat pleinement souverain, quelles que soient, par ailleurs, les particularités de cette Cité, exiguïté de territoire, petit nombre d'habitants.

Pour M. de la Brière [3], le Traité de Latran « appartient, à la catégorie universellement connue des Traités diplomatiques et politiques entre Etats; ce n'est pas un pacte concordataire, ou quasi concordataire, puisqu'il s'agit uniquement de questions temporelles et, notamment, de la définition du statut d'un nouvel Etat ».

---

(1) *Europe Nouvelle*, op. cit., page 900.

(2) Diena. *Rivista di Dirritto Internazionale* 1929, page 180. *La Santa Sede e il dirritto internazionale dopo gli accordi del Laterano.*

(3) de la Brière, op. cit., t. 3, page 42.

Mais, si le Traité de Latran est un Traité international, ce qui ne fait pas de doute, à notre sens, si la Papauté est une Personne du Droit des Gens, ce que nous verrons plus tard, on peut se demander pourquoi il n'a pas été enregistré par la Société des Nations, en vertu de l'article 18 du Pacte. On a prétendu que cet enregistrement était inutile. On a dit, que l'acte par lequel un Etat en reconnaît un autre, n'est pas un acte international, au sens de l'article 18. Objection fausse, a prétendu M. Tostain [1], « puisque les actes qui opèrent reconnaissance, sont les plus importants, puisqu'ils sont la source de tous ceux qui suivront ».

On a dit aussi que le Saint-Siège n'étant pas membre de la Société des Nations, n'avait pas accepté l'obligation de l'enregistrement, mais on peut faire remarquer que l'article 18 : « Tout Traité conclu à l'avenir par un membre de la Société... » vise très nettement le cas où un seul des deux contractants est membre de la S. D. N.

Pour M. Tostain [2] il faut nous placer sur un autre plan. Bien qu'étant un Traité international, le Traité de Latran « ne saurait être enregistré par la Société des Nations, parce que le Saint-Siège ne saurait soumettre sa souveraineté spirituelle à un aéropage international si important soit-il ».

---

(1) TOSTAIN. *Le traité politique du Latran et la personnalité en Droit International Public*, page 67 et suivantes.

(2) TOSTAIN, op. cit., page 88. Il est assez curieux de voir que M. Tostain admet comme nous le dirons plus tard que le Saint-Siège est devenu à la suite des accords un Etat Souverain ; mais chaque fois que les conséquences de sa théorie ne cadrent pas avec la réalité il nous montre que cet Etat n'est qu'un masque qui cache une force internationale. Ne vaudrait-il pas mieux abandonner cette notion d'Etat, c'est ce que nous verrons.

En d'autres termes, le Saint-Siège considère qu'il a un rôle d'arbitre assez analogue à celui de la Société des Nations, étant avant tout un pouvoir international. C'est aussi notre avis; et il faut, d'ailleurs, reconnaître que le Pape, sous peine de déchoir, est tenu de planer au-dessus des peuples [1]. La seule sanction de ce défaut d'enregistrement, ce n'est pas la non-efficacité du Traité, telle que la prévoit l'article 18, puisque le Saint-Siège n'est pas membre de la S. N. D., mais, c'est qu'aucune réclamation ne peut être adressée par l'Italie à la Société des Nations, au cas où le Saint-Siège n'exécuterait pas ses engagements. Le Saint-Siège accepterait d'ailleurs, difficilement, d'être partie devant une juridiction internationale, bien que cela ne soit pas contraire aux termes de l'article 24 du Traité qui restreint sa capacité internationale. L'article 17 du Pacte qui prévoit un différend entre deux Etats dont un seul, où aucun n'est membre de la S. D. N., ne nous paraît pas devoir s'appliquer, le Saint-Siège n'étant pas un Etat.

Si le Traité de Latran est un Traité international, aucune puissance n'ayant été partie à l'accord, c'est un acte particulier, entre le Saint-Siège et l'Italie, dont

---

(1) M. JARRIGE, op. cit., p. 300, pense, au contraire, que le non-enregistrement du traité est dû à « un oubli malencontreux de la part du Saint-Siège. » Cette thèse est insoutenable. (Voir dans notre sens PERTINAX, op. cit., p. 24). Par contre, nous pensons, avec l'auteur, que cela confirme la tendance italienne qui continue à voir dans la question Romaine une affaire « domestique » et non vraiment internationale ; c'est peut-être la même raison qui poussait la Grande-Bretagne à s'opposer à l'enregistrement du Traité de Dublin qu'elle avait conclu avec l'Irlande. Mentionnons toutefois que certains concordats ont été enregistrés ; il en fut ainsi du Concordat avec la Lettonie enregistré le 16 juin 1923. (Voir FAUCHILLE, t. 1er, 3me partie, p. 446) et du Concordat avec la Pologne enregistré le 2 juin 1925. (*Annuaire Pontifical cath.*, 1925, p. 860).

les dispositions ne sauraient être opposées ou invoquées par les Etats tiers, puisqu'aucune clause du Traité ne prévoit l'adhésion de ceux-ci.

M. Anzilotti [1], cependant, a cru pouvoir signaler, une exception à cette règle, celle de l'article 24 du Traité qui consacre la neutralité du territoire Pontifical; c'est ainsi que pour lui, la déclaration unilatérale du Saint-Siège concernant la neutralité et acceptée par l'Italie, est à un tel point la raison d'être du nouvel Etat, que la reconnaissance de la Cité du Vatican par les Etats Tiers, implique celle de ce caractère fondamental de sa constitution.

§ II

ANALYSE DU TRAITE POLITIQUE

Le Traité politique se compose d'un préambule et de vingt-sept articles. Ce préambule, qui commence par l'Invocation de la Très Sainte Trinité, de même d'ailleurs que le préambule du Concordat réédite une formule par laquelle débutaient toujours autrefois les Traités publics. M. Mussolini, dans son discours du 13 mai [2], a cependant pris soin de faire remarquer « qu'il n'y a rien là d'extraordinaire, rien qui puisse faire penser que l'Etat, en quelque façon, ait manqué à lui-même et à sa dignité... » et que d'ailleurs, même à l'heure actuelle, cette formule n'était pas une innovation.

---

(1) Anzilotti. *Rivista di dirrito internazionale*, 1929, page 175. *La condizione giuridica internazionale della Santa Sede in seguito agli accordi del Laterano.*

(2) *Europe Nouvelle*, op. cit., page 904.

Le même préambule ouvre le Concordat conclu, le 23 juin 1914, par Pie X avec le Royaume schismatique de Serbie, ainsi que les Concordats conclus depuis la guerre avec les républiques de Pologne et de Lithuanie, par le Pape actuel, les 10 février 1925 et 27 septembre 1927.

Ce préambule constate, que « le Saint-Siège et l'Italie, ont reconnu qu'il convenait d'éliminer toute raison de conflit existant, entre eux, afin d'assurer au Saint-Siège, une condition de fait et de droit qui lui garantisse l'indépendance absolue, pour l'accomplissement de sa mission dans le monde ». C'est, dans ce but, que les deux Hautes Parties ont reconnu la nécessité de constituer « avec des modalités particulières » la Cité du Vatican, sur laquelle on a reconnu au Saint-Siège :

1° La pleine propriété;

2° Pouvoir exclusif et absolu, et juridiction souveraine.

L'article 1er débute, par une proclamation de foi catholique, de la part de l'Etat Italien, réaffirmation de l'article 1er du Statut du Royaume, en date du 4 mars 1848, mais ce n'est qu'une pure affirmation de principes [1], de même que l'article 2 qui déclare en termes généraux, que l'Italie reconnaît la Souveraineté

(1) Cette proclamation de foi catholique, en vertu de laquelle, « le catholicisme est la seule religion de l'Etat », et qui aurait peut-être mieux trouvé sa place dans le Concordat peut sembler un peu anachronique sous la forme où elle est présentée. Nous noterons qu'aucun des Concordats récents ne reproduit cette formule ; seul le libre et public exercice du culte est garanti. (Voir l'art. 1er du Concordat Letton, l'art. 1er § 1 du Concordat Bavarois, l'art. 1er du Concordat Polonais, l'article 1er du Concordat Lithuanien, l'art. 1er du Concordat Roumain, l'art. 1er du Concordat Prussien).

au Saint-Siège, dans le domaine international, comme un attribut inhérent à sa nature, en conformité avec sa tradition et avec les exigences de sa mission dans le monde : c'est-à-dire, que la personnalité internationale du Saint-Siège, est une conséquence de sa souveraineté spirituelle.

Il faut toujours se méfier de ces solennelles affirmations de principes; on s'accorde bien sur des termes généraux; mais lorsqu'il s'agit de préciser, le désaccord apparaît manifeste.

M. Delos, par contre, insiste sur cette idée, que l'originalité du traité, c'est la profession de foi catholique de l'Etat Italien, c'est l'adhésion de celui-ci, au *Credo* de l'Eglise [1].

Le Pape a, d'ailleurs, tiré les conclusions logiques de cette proclamation de foi, lorsque dans sa lettre au Cardinal Gasparri [2], il a dit : « Etat catholique, dit-on et répète-t-on, mais Etat fasciste. » Nous en prenons acte sans spéciale difficulté, volontiers même, déclare le Pape, « car cela veut dire, sans aucun doute, que l'Etat fasciste, tant dans l'ordre des idées et des doctrines que dans l'ordre de l'action pratique, ne veut rien admettre qui ne s'accorde avec la doctrine et la pratique catholique, faute de quoi il n'y aurait pas, il ne pourrait pas y avoir d'Etat Catholique ».

Il n'est pas sûr que le Dictateur veuille admettre toutes les conséquences de ce caractère catholique de l'Etat Fasciste, et le récent conflit de juin 1931 a,

(1) Delos, op. cit., page 458. « Les deux contractants se placent sur le plan spécial de la pensée catholique ; n'est-il point logique d'interpréter leur accord à sa lumière et dans le sens qu'elle lui donne ? »

(2) *Doc. Cath.*, 15-22 juin 29, t. 21, col. 1508.

encore une fois, montré les points de frictions et les oppositions fondamentales.

Le Traité de Latran, quoiqu'il en soit, consacre, au profit de la Papauté, un certain nombre de libertés que lui reconnaissait déjà la Loi des Garanties pour l'exercice de son ministère spirituel, en les précisant, peut-être, compte tenu de l'expérience des dernières années, mais il organise, à son profit, et c'est là son originalité « *la liberté de territoire* », en constituant une enclave indépendante, sur laquelle le Pontife exercera une souveraineté absolue, enclave que certains ont baptisé Etat, où, plus précisément, nous ne voyons que l'organisation d'une liberté nouvelle avec base territoriale. Ce Traité concède certaines faveurs particulières au Saint-Siège; par contre, celui-ci prend quelques engagements précis vis-à-vis de l'Italie (art. 18 et art. 24).

Nous allons successivement étudier :

I. — La liste des libertés consacrées par le Traité de Latran et déjà reconnues par la Loi des Garanties;

II. — L'organisation de la liberté de territoire, par la constitution, au profit du Saint-Siège, d'une enclave indépendante, et la cession de certains immeubles en dehors de la Cité du Vatican, avec octroi d'immunités diplomatiques;

III. — Les faveurs particulières accordées par le Gouvernement Italien au Saint-Siège;

IV. — Les engagements pris par le Saint-Siège vis-à-vis du Gouvernement Italien.

I. — Liste des libertés consacrées par le Traité de Latran et déja reconnues par la Loi des Garanties.

La Loi des Garanties reconnaissait au Saint-Siège, un certain nombre de libertés que nous avons déjà énumérées et qui étaient destinées à garantir, au regard des Puissances, le parfait accomplissement de son ministère spirituel, et, surtout, à ne pas donner à l'étranger l'impression que l'Italie pourrait désormais utiliser, à des fins personnelles, l'influence mondiale du Pape.

Si nous mettons à part les immunités qui avaient été accordées aux Palais Pontificaux, et qui, dans le Traité de Latran, ont fait l'objet de la reconnaissance, au profit du Saint-Siège, de la liberté de territoire, la Loi des Garanties reconnaissait au Pape certains droits qui ont été à nouveau affirmés et complétés :

1° *Un droit de protection contre l'attentat, la provocation à le commettre, les offenses, les injures publiques commises directement contre lui.*

Dans son article 8, le Traité de Latran reprend l'article premier de la Loi des Garanties et le premier paragraphe de l'article 2, lorsqu'il déclare, sacrée et inviolable, la personne du Pape, et l'attentat contre elle, et la provocation à le commettre, punissable de la même façon que l'attentat, et la provocation à le commettre contre la personne du Roi.

En ce qui concerne les offenses et injures publiques, la Loi des Garanties ne les réprimait que si elles étaient commises, directement, contre la personne du Saint-Père, et prévoyait, en outre, que la discussion sur les matières religieuses était libre.

Ici, il suffit qu'il y ait eu injure contre la personne du Souverain Pontife. On se souvient que la Loi des Garanties renvoyait, pour la pénalité applicable, à l'article 19 de la loi sur la presse; ici le § 2 de l'article 8 est la répartition du § 1er lorsqu'il prévoit pour

les offenses et les injures publiques commises contre le Souverain Pontife, les pénalités applicables en pareil cas, s'il s'agissait de la personne du roi.

2° *La Protection du droit de légation actif et passif :*

La Loi des Garanties, dans son article 2, organisait la protection du droit de légation, actif et passif, reconnu au Souverain Pontife. Dans ses articles 12 et 19, le Traité de Latran reconnaît à nouveau et précise ce droit.

L'article 11 accordait dans le royaume d'Italie, on s'en souvient, les prérogatives et immunités selon le droit international:

a) Aux envoyés des Gouvernements étrangers près le Saint-Siège;

b) Aux envoyés du Pape, lorsqu'ils se rendent au lieu de leur mission, ou qu'ils en reviennent.

Ne reconnaissant, au Saint-Siège, aucune souveraineté territoriale, force avait été à l'Italie, afin de garantir le droit de légation, actif et passif, reconnu au Saint-Siège, de stipuler cette clause, peut-être unique en droit International, d'après laquelle, lorsque les envoyés diplomatiques, auprès d'une Personne du Droit des Gens, résident sur le territoire d'un autre Souverain, ils bénéficient des immunités prévues pour les agents diplomatiques. Sur ce point, le Traité de Latran n'a pas innové. Après avoir affirmé nettement (art. 12, § 1er) le droit de légation, actif et passif, du Saint-Siège, le paragraphe 2 s'exprime ainsi :

« Les envoyés des Gouvernements étrangers, près le Saint-Siège, continuent à jouir, dans le Royaume, de toutes les prérogatives et immunités qui concernent les agents diplomatiques, selon le droit international, et, leurs résidences pourront continuer à rester

sur le territoire Italien; ils jouiront des immunités qui leur sont dues d'après le droit international, même si leurs Etats n'ont pas de rapports diplomatiques avec l'Italie. »

Il apporte cependant une précision intéressante lorsqu'il stipule que leurs résidences « pourront continuer à rester en territoire Italien » et il ajoute, — point qui avait été controversé, — que les immunités sont dues, même vis-à-vis d'agents diplomatiques, qui représentent des Etats sans rapport avec l'Italie.

Le paragraphe 3 de l'article 12 apporte une nouveauté en ce qui concerne l'état de guerre de l'Italie, qui ne doit pas affecter les relations du Saint-Siège et des Etats, mais ne tranche pas une question qui a été longuement débattue pendant la guerre, à la suite du contrôle sur les correspondances chiffrées, que le Gouvernement Italien prétendait exercer, sur les agents diplomatiques des Puissances belligérantes (Autriche-Hongrie, Prusse, Bavière). L'on sait que les Etats intéressés refusèrent de s'y soumettre et transportèrent leur légation à Lugano. L'article 12 § 3, stipule simplement que l'*Italie s'engage à laisser libre la correspondance entre tous les Etats, y compris les belligérants.* La garantie de l'article 12 ne doit donc pas être étendue à la correspondance entre les agents diplomatiques accrédités auprès du Saint-Siège et leurs gouvernements, ce qui cependant, eut paru nécessaire pour assurer le fonctionnement régulier de la liberté de correspondance.

L'article 19 organise, au profit des envoyés diplomatiques du Saint-Siège et Gouvernements étrangers accrédités auprès de lui, une liberté de circulation à travers le territoire Italien et l'accès au Vatican dont

nous parlerons plus tard, à propos de la liberté de territoire.

Nous avons à nous demander maintenant, si le Traité a apporté quelques précisions, concernant la condition internationale des envoyés du Saint-Siège [1].

La Loi des Garanties, sans trancher directement la question, assimilait les envoyés Pontificaux aux agents diplomatiques, puisqu'elle leur assurait, dans le territoire du Royaume d'Italie, les prérogatives et immunités d'usage, selon le droit international. Sur ce point, le Traité n'a pas innové. Il se réfère toujours à la pratique internationale qui les assimile à de véritables agents diplomatiques. Cependant, l'article 12, § 4, précise, en stipulant l'établissement des rapports diplomatiques normaux [2] entre les deux Puissances, que le nonce Pontifical, près le royaume d'Italie, sera le doyen du Corps Diplomatique, aux termes du droit coutumier reconnu par le Congrès de Vienne, dans l'acte du 9 juin 1915.

Cette précision est intéressante; elle rappelle que l'article 4 du règlement de Vienne de 1815 est toujours en vigueur; il confère au nonce, l'honneur de présider le Corps Diplomatique. Mais ce droit est refusé aux

---

(1) L'origine des légats et des nonces est assez obscure. Mais, d'après l'opinion généralement admise, on croit qu'ils ont succédé aux *apocrisiarii* ou *responsales* que le Pape doit nécessairement déléguer, dès qu'il ne peut suffire à la surveillance de toutes les affaires ecclésiastiques. Ils ont joui, dès les débuts, de pouvoirs considérables revendiquant non seulement les pouvoirs des agents diplomatiques, mais en même temps les pouvoirs de juridiction et d'immixtion dans les affaires religieuses internes du pays. Souvent les princes, pour se prémunir contre cette ingérence, demandaient et obtenaient que la bulle de nomination des légats et des nonces délimitât leurs pouvoirs. (Voir dans ce sens VERGNES, op. cit., page 51 et les nombreuses références. JARRIGE, op. cit., p. 78).

(2) Nous avons déjà indiqué que cet article avait été ponctuellement exécuté le jour même de l'échange des ratifications des accords.

internonces. C'est, dans ce sens, que le Corps Diplomatique de Lima, en 1878, se prononça, à la demande du Ministre de Bolivie, du Chili, de l'Equateur, de Grande-Bretagne, de Honduras et d'Italie; les Ministres de France, de Saint-Salvador et de la République Argentine, ayant opiné pour l'affirmative. Il faut ajouter, d'ailleurs, qu'à la demande du Doyen du Corps Diplomatique, le Ministre du Chili, la présidence fut cédée au représentant du Saint-Siège, à titre de courtoisie.

Les envoyés du Saint-Siège, étant de véritables agents diplomatiques, peuvent en revendiquer tous les droits, mais doivent en respecter tous les devoirs, et avoir une attitude conforme à cette qualité. Ainsi, il ne leur est pas permis de s'adresser, directement, aux fidèles, ou à l'épiscopat national. Ils ne doivent communiquer qu'avec le Ministre des Affaires Etrangères. Là-dessus, le droit positif français est formel. Depuis 1870, nous possédons de nombreuses déclarations en ce sens [1].

---

(1) La question de droit positif étant tranchée, nous avons à nous demander si, du point de vue du droit idéal, il y a avantage à assimiler les nonces aux agents diplomatiques ; n'est-ce pas la survivance d'une époque où le Saint-Siège était, en droit des Gens, un Etat étranger ; mais les Etats ayant cessé de considérer le Saint-Siège comme un Etat, et de le reconnaître comme tel, est-il logique qu'ils continuent à classer les envoyés du Saint-Siège parmi les agents diplomatiques des Etats. M. Vergnes, dans sa thèse, pensait qu'à mesure que le Saint-Siège se cantonnerait dans le domaine des vérités religieuses et morales, qu'il refuserait d'intervenir dans des compétitions purement politiques, cette incorrection pourrait disparaître. Il ne le semble pas ; car il faudrait que les Etats cessent de considérer le Saint-Siège comme un pouvoir étranger, bien que n'étant plus un Etat, pour reconnaître aux agents du Saint-Siège des pouvoirs d'immixtion.

Contre cette assimilation le Saint-Siège proteste : en date du 13 mai 1885, on peut lire une protestation particulièrement significative du Cardinal-secrétaire d'Etat, ou nonce apostolique à Madrid. On peut lire notamment. « Est-il vrai, écrit-il, que le Saint-Père ne donne à ses nonces qu'une mission purement diplo-

Le Traité de Latran apporte aussi une nouveauté intéressante, conséquence de la liberté de territoire qui a été reconnue au Souverain Pontife, en mettant, hors de doute, un point qui avait été controversé, à la suite de la Loi des Garanties. C'est ainsi que les légats et les nonces ne sont pas justiciables des tribunaux Italiens, dans tous les cas où ceux-ci peuvent connaître des délits commis par des Italiens résidant à l'étranger; c'est donc au Gouvernement Pontifical que les cabinets étrangers devront s'adresser pour obtenir la réparation de ces délits.

3° *La liberté des conclaves et conciles œcuméniques.*

L'article 6 de la Loi des Garanties prévoyait la liberté des conclaves et des conciles œcuméniques, en déclarant qu'aucune autorité judiciaire ou politique ne pourrait, pour quelque cause que ce soit, limiter la liberté personnelle des cardinaux. Le Gouvernement s'engageait, d'autre part, à ce que ces assemblées ne soient troublées par aucune violence extérieure.

L'article 21 ne fait que reproduire les expressions de l'article 6, en ce qui concerne la liberté personnelle des cardinaux; il précise le droit de passage de ceux-ci à travers le territoire Italien, soit que les conciles et

---

matique sans aucune autorité, sur les pasteurs et les fidèles des Etats auprès desquels ces nonces sont accrédités ? Est-il admissible que le Saint-Père envoie des nonces de la même façon que les gouvernements civils leurs ministres et leurs représentants ? » Il est bien certain qu'en les assimilant aux agents diplomatiques ordinaires on leur enlève vis-à-vis du Saint-Siège une partie de leur utilité. (Voir JARRIGE, op. cit., page 259, LE FUR, op. cit., page 106). Comme l'écrit M. Le Fur : « Les Représentants du Saint-Siège représentent, avant tout, sinon exclusivement dans les divers Etats, non pas les intérêts temporels d'un groupe national qui ne compte pas pratiquement, mais bien des intérêts spirituels qui constituent, pour le pays où se trouve le nonce, des intérêts nationaux et non pas des intérêts étrangers à ce pays. »

les conclaves se tiennent dans la Cité, ou hors de la Cité du Vatican.

Il réédite l'engagement du Gouvernement Italien, qui doit veiller à ce qu'aucun acte de nature à troubler les opérations du conclave, ne soit commis aux abords de celui-ci (soit aux alentours de la Cité du Vatican, soit à côté du lieu choisi pour la réunion du conclave).

L'article 21 étend les mêmes règles aux conciles présidés par le Souverain Pontife ou par ses légats, et à l'égard des Evêques appelés à y participer.

4° *La protection des services centraux de l'Eglise catholique.*

L'article 8 de la Loi des Garanties avait prévu l'interdiction de procéder à des saisies, perquisitions de papiers et registres dans les offices pontificaux revêtus d'attributions purement spirituelles.

Cette disposition a été remplacée par une disposition plus compréhensive de l'article 11, qui exempte de toute ingérence de l'Etat Italien, les services centraux de l'Eglise catholique, sous réserve, cependant, des lois Italiennes concernant les acquisitions des personnes morales, en sorte que le Saint-Siège a besoin de l'autorisation de l'Etat Italien, s'il veut acheter des immeubles en Italie, même à Rome [1].

5° *La protection des ecclésiastiques participant à l'exécution des actes du Ministère spirituel du Saint-Siège.*

L'article 10 de la Loi des Garanties protégeait les ecclésiastiques qui participaient à Rome à l'exécution des actes du Ministère spirituel du Saint-Siège, en même temps que devaient jouir des mêmes préro-

(1) *Europe Nouvelle*, op. cit., page 866, note 17.

gatives que les autres citoyens Italiens, toutes personnes étrangères revêtues à Rome d'une fonction ecclésiastique.

Il ne faut cependant pas exagérer l'importance de cette disposition, l'Italie pratiquant le système de l'assimilation de l'étranger au national.

La conséquence de la liberté de territoire reconnue au Saint-Siège, devait faire apporter à la rédaction des deux derniers paragraphes de l'article 10 du Traité, qui sont simplement la reproduction de l'article 10 de la Loi des Garanties, une légère modification; le privilège ne s'applique plus, désormais, aux actes du Ministère spirituel du Saint-Siège, mais aux actes du Saint-Siège.

6° *Le libre droit de correspondance du Saint-Siège avec l'épiscopat et le monde catholique.*

C'est l'article 12 de la Loi des Garanties qui concernait cette liberté, écartant toute ingérence de l'Etat Italien.

Dans le Concordat (art. 2), nous retrouvons la reproduction de l'article 12, avec une précision supplémentaire : « Le Saint-Siège peut, non seulement correspondre, mais *communiquer.* »

En outre, le Traité le reproduit, sous une forme analogue, dans l'article 12 § 3. Il y a l'engagement, de la part de l'Italie, de permettre le libre accès des évêques de tout l'univers auprès du Siège Apostolique. L'article 19 prévoit la façon dont ils pourront accéder à la Cité du Vatican, grâce au passeport visé par les représentants Pontificaux à l'étranger.

M. Delos [1] a insisté sur l'intérêt d'une pareille stipu-

(1) Delos, op. cit., page 463.

lation, en montrant que le pouvoir de communiquer avec les évêques est un droit primordial pour le Pape... « Ceux-ci ne sont pas seulement recteurs d'une circonscription territoriale; mais, en même temps ils sont docteurs, pasteurs de l'Eglise universelle, définissant le dogme et faisant la loi avec le Souverain Pontife au Concile Général, ayant un pouvoir d'ordre distinct de celui que leur confère leur titre d'évêque d'une Eglise particulière ». (Dom. A. Gréa; de l'Eglise et de sa divine constitution, t. I, pages 186-188). On comprend, dès lors, conclut Delos, « pourquoi le libre accès des Evêques auprès du Saint-Siège, la possibilité, pour ce dernier, de réunir le collège épiscopal, soit par parties, soit en Concile œcuménique, pour définir et légiférer en matière spirituelle, est pour l'Eglise une nécessité vitale, liée à sa constitution surnaturelle ». Le dernier paragraphe de l'article 12 est une reproduction du paragraphe 4 de l'article 12 de la Loi des Garanties, au sujet de l'assimilation, dans le territoire Italien, des courriers expédiés au nom du Souverain Pontife avec *les courriers* des Gouvernements étrangers; il y est stipulé, modification intéressante, que l'état de guerre n'affecte pas l'immunité reconnue. Nous laissons de côté les communications postales, nous en traiterons avec la liberté du territoire.

7° *Nous voudrions, enfin, signaler, en terminant, la disposition intéressante contenue dans l'article* 15 § 2.

Nous y trouvons, comme un écho très net de l'article 7 de la Loi des Garanties, qui accordait, comme nous le savons, certaines immunités, non seulement au Palais et lieux servant de résidence habituelle au Souverain Pontife, mais aussi « aux lieux lui servant de séjour temporaire ». Ici nous sommes en présence d'une immunité diplomatique qui

protège toute église, même située hors de Rome, durant le temps où le Pontife prendra part à une cérémonie, *sans que celle-ci soit ouverte au public*. Cette immunité durera aussi longtemps qu'y demeurera le Pape. Comme on le voit, l'article 15 § 2 a un caractère tout à fait restrictif, puisqu'il s'applique uniquement au cas où le Pape assiste à une cérémonie, dans une église où le public n'est pas admis; on peut à bon droit s'étonner de la parcimonie avec laquelle cette immunité a été accordée. Il est vrai, cependant, que l'article 3 contient une exception à cette règle en ce qui concerne l'Eglise Saint-Pierre : c'est ainsi que la police ne doit pas entrer dans cette église « bien qu'elle continue d'être destinée au culte public ». Cependant, on pourra penser que l'incidente de l'article 15 § 2 aurait dû disparaître, la liberté d'action du Souverain Pontife eut été peut-être, en droit, plus pleinement sauvegardée.

II. — Organisation de la liberté de territoire par la constitution, au profit du Saint-Siège, d'une enclave indépendante et, par la cession de certains immeubles en dehors de la Cité du Vatican, avec octroi d'immunité diplomatique.

Nous savons que, à tout le moins dans ces dernières années, un des vices essentiels de la Loi des Garanties était qu'elle n'avait reconnu aucune souveraineté territoriale et, sur ce point, les interprètes fidèles de la tradition libérale étaient formels. Le Saint-Siège faisait remarquer que cette souveraineté territoriale lui était indispensable :

a) Pour apparaître, aux yeux de tous, pleinement souverain, puisque la souveraineté territoriale est un

titre indiscutable pour être reconnu Personne du Droit des Gens;

b) Pour apparaître, à l'Univers catholique, pleinement libre et indépendant de toute sujétion temporelle, fût-ce de l'Etat Italien. La Loi des Garanties avait, dans une certaine mesure, établi une liberté de territoire. D'une part, elle avait accordé au Saint-Siège la jouissance des Palais Apostoliques du Vatican et de Latran avec les annexes et dépendances (art. 5 § 1); d'autre part, elle avait accordé à ces Palais et aux lieux de résidence habituelle ou temporaire du Souverain Pontife, certaines immunités, qui équivalaient à un privilège d'extraterritorialité, puisque (art. 7) aucun officier de la force publique ne pouvait s'introduire sans le consentement du Souverain Pontife.

La Loi des Garanties a été totalement abrogée, sur ce point, et on a accordé au Saint-Siège une véritable liberté de territoire :

A) En constituant, à son profit, une enclave indépendante dont il est souverain absolu, sans aucune ingérence du Gouvernement Italien;

B) Par la cession de certains immeubles, dans Rome, jouissant d'immunités diplomatiques.

A. — *Constitution, au profit du Saint-Siège, d'une enclave indépendante dont il est souverain.*

C'est évidemment là la grande innovation apportée par le Traité politique de Latran, il nous faut l'étudier avec quelques détails.

Le Pape souverain sur un bout de territoire, telle était la formule que de nombreux auteurs avaient depuis longtemps proposée, et, à laquelle, le Pape et le Gouvernement Italien ont fini par se rallier.

Nous savons que Mattia Erzberger, dans son célèbre

plan, en avait fait une condition essentielle de la solution de la Question Romaine (art. 1 et 3); mais il prévoyait une notable extension territoriale, avec le Tibre comme frontière naturelle.

Ce qui caractérise le Traité, c'est qu'on *stabilise, en droit, un état de fait, en le précisant et en l'épurant.* Le Vatican, tel qu'il était constitué, avec les dotations et dépendances, dont le Saint-Siège avait continué à jouir de 1870 à nos jours, devient la propriété du Souverain Pontife; il ne s'agit plus du droit d'usufruit qu'avait consacré la Loi des Garanties. L'Etat Italien s'engage, en outre (art. 5), à libérer ce territoire de toute servitude et d'occupants éventuels, sauf en ce qui concerne les immeubles appartenant à des établissements religieux (art. 5 § 2).

Mais le Traité va plus loin, il fait du Souverain Pontife, un Souverain Temporel, exerçant sur le Vatican et ses dépendances, (ledit territoire est dénommé Cité du Vatican) « Exclusive et absolue puissance et juridiction souveraine » (art. 3), notion qui est précisée à l'article 4 : « Cela signifie que ne peut s'exercer en cette Cité aucune ingérence du Gouvernement Italien et qu'il n'y a d'autre autorité que celle du Saint-Siège ».

On s'est demandé si le traité avait un caractère déclaratif ou créateur de souveraineté territoriale du Saint-Siège; la question est toute théorique; mais, à notre sens, le caractère *créateur* ou *constitutif* de la Cité du Vatican ne fait aucun doute, puisque cette souveraineté territoriale était formellement niée par l'Etat Italien [1].

(1) JARRIGE, op. cit., page 214.

Cette liberté de territoire qui a été reconnue au Saint-Siège semble donc absolue; elle ne l'est pas plus que les autres libertés reconnues au Souverain Pontife, à raison de la mission universelle dont il est investi; mais, ici, les deux parties ont tenu à préciser ce point, pour montrer l'étroite subordination de cette nouvelle liberté au but poursuivi, la liberté d'action d'une institution internationale. Aussi l'article 3 indique-t-il que la Cité du Vatican a été créée « *aux fins spéciales et suivant les modalités du traité* ». La souveraineté reconnue au Pape est conditionnelle, puisqu'elle est subordonnée à des fins spéciales, et, certains auteurs ont conclu avec raison : « Si le Pape venait, comme certains Princes Evêques du temps de la réforme, à se séculariser, s'il cessait d'exercer sa fonction œcuménique, le territoire de la Cité du Vatican perdrait, *ipso facto,* son indépendance et retomberait aussitôt sous la souveraineté de l'Etat Italien » [1].

Si on a insisté ici, sur le caractère conditionnel de la nouvelle souveraineté, c'est qu'on a voulu faire apparaître que le territoire soumis au Souverain Pontife n'était pas un territoire comme les autres. Si, au point de vue formel, la Cité du Vatican peut être assimilée à un Etat, il faut toujours avoir présent à l'esprit la fin qui a présidé à sa création, ce qui est d'ailleurs la seule façon de comprendre les modalités du Traité.

M. Mussolini a insisté sur ce point dans son discours à la Chambre : « Bien entendu la Cité du Vatican est « *sui generis* », du fait qu'elle est entourée de tous côtés par un autre Etat; du fait qu'elle a, dans son propre territoire, des lieux ouverts à la circulation

(1) *Europe Nouvelle,* page 864, note 2.

publique, et, du fait d'autres particularités qui feront, dans quelque temps, les délices des commentateurs. Sans anticiper sur ces délices, nous voudrions seulement esquisser les traits particuliers de la nouvelle souveraineté territoriale du Pape.

1° *La délimitation des frontières dans la Cité du Vatican.*

La Cité du Vatican est d'une étendue microscopique: elle compte 44 hectares de superficie. La République d'Andorre avec ses 452 kilomètres carrés, et celle de San-Marin, avec ses 59 kilomètres carrés, sont des empires, à côté d'elle, comme l'a noté M. Mussolini, dans son discours du 13 mai [1]. Aussi, la délimitation des frontières, dans cette minuscule enclave, prend-elle l'aspect « d'un simple problème d'urbanisme », l'expression est de M. Delos [2].

La Cité du Vatican comprend le Vatican avec ses dépendances et dotations; mais parmi ses dépendances et dotations, figure la place Saint-Pierre, qui, d'après l'article 3 § 2 se trouve placée dans une situation un peu spéciale : elle fait partie intégrante de la Cité du Vatican, mais elle est normalement ouverte au public, en sorte que le Saint-Siège ne peut clore cette partie de son territoire; elle est par ailleurs soumise au pouvoir de police des autorités Italiennes. La Basilique Saint-Pierre est toutefois soustraite à ce pouvoir, bien qu'elle continue à être affectée au culte public. Les autorités Italiennes devraient, néanmoins intervenir, si elles y étaient invitées par l'Autorité compétente. Bien que normalement ouverte au public

(1) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 905.
(2) DELOS, op. cit., p. 460.

et soumise au pouvoir de police des autorités Italiennes, la place Saint-Pierre étant une partie de la Cité du Vatican, le Saint-Siège s'est fait reconnaître le droit de la soustraire temporairement au libre passage du public, en vue de cérémonies particulières : dans ce cas, les autorités Italiennes devront se retirer au delà de la ligne extérieure de la colonnade de Bernin et de leur prolongement, à moins que les autorités compétentes ne les invitent à y demeurer (art. 3 § 3).

Du point de vue juridique, on peut se demander quelle est la nature de cette restriction à laquelle le Saint-Siège s'est soumis volontairement. Doit-on la ranger parmi les servitudes internationales? [1] A notre sens, l'affirmative paraît devoir être admise; on pourrait ranger parmi les servitudes internationales positives [2] les engagements du Saint-Siège relatifs à la Place Saint-Pierre. Il y a servitude, et non simplement obligation, puisqu'on se trouve en présence d'une véritable restriction au droit de propriété territoriale résultant de ce fait que, non seulement le Saint-Siège n'est pas libre d'enclore la Place Saint-Pierre, mais qu'il doit supporter le passage du public, et l'activité de la police Italienne. Certes, il faut reconnaître de suite que nous nous trouvons en présence d'une servitude particulière, en quelque sorte, « *inédite* », constituant une modalité de la liberté de territoire qui a été reconnue au Saint-Siège. Aussi on peut faire ressortir

(1) Bien que cette notion de servitude soit très discutée, en droit international, motif pris de ce qu'il est impossible de les distinguer des obligations, elle nous paraît devoir être maintenue : l'obligation est, avant tout, personnelle, la servitude a un caractère territorial.

(2) Une servitude positive, astreint l'Etat assujetti, à supporter un certain fait de l'Etat bénéficiaire. (Sur la division des servitudes, voir FAUCHILLE. Traité..., t. 1, p. 676).

que cette servitude n'a pas le caractère vexatoire qui caractérise souvent les servitudes en droit international, celles-ci étant généralement imposées par un Etat vainqueur à un Etat vaincu; or, ici, nous nous trouvons en présence d'une servitude que l'on a aménagée, de façon à ne gêner en rien l'activité du Saint-Siège, d'où les stipulations de l'article 3 § 3 qui enlèvent à la servitude son caractère de continuité; mais cette réserve faite, le terme de servitude internationale nous paraît parfaitement convenir pour caractériser la nouvelle situation de la Place Saint-Pierre [1].

Ce territoire ainsi constitué le Saint-Siège devra l'enclore, sauf bien entendu en ce qui concerne la Place Saint-Pierre (art. 5 § 1), tandis que l'Italie interdira, dans la zone entourant le territoire Pontifical, toute construction dont la vue pourrait plonger dans la Cité, en même temps qu'elle s'engage à faire démolir partiellement les immeubles existants à la porte Cavalleggeri le long de la Via Aurella et du Viale Vaticano (art. 7 § 1). Enfin, toutes modifications relatives à l'édilité et à la voirie, sur la place Rusticucci et dans les zones adjacentes et de nature à intéresser la Cité du Vatican ne pourront être accomplies que d'accord avec le Souverain Pontife (art. 7 § 3).

2° *La liberté des Communications.*

Ainsi enclose la Cité du Vatican eut péri d'asphyxie; le caractère d'enclave du territoire pontifical devait amener l'Etat Italien à le pourvoir de tous les éléments

(1) Voir pour comparaison le Traité de Berlin du 13 juin 1878, qui permettait à l'Autriche-Hongrie d'exercer la police maritime sur la côte du territoire Monténégrin (abrogé en 1909). Voir aussi l'art. 98 du Traité de Versailles qui reconnaît à l'Allemagne et à la Pologne droit de passage sur leurs territoires respectifs.

nécessaires qui pratiquement, le rendissent viable. Dans son article 12, rappelons-le, la Loi des Garanties avait donné au Souverain Pontife la faculté d'établir au Vatican, ou ailleurs, un bureau postal desservi par des agents de son choix et prévoyait, en outre, que le bureau de poste pontifical pourrait remettre ses correspondances, soit aux bureaux Italiens soit aux bureaux d'échanges des administrations Italiennes. L'article 6 du Traité de Latran est beaucoup plus compréhensif. C'est le Saint-Siège, il est vrai, qui doit pourvoir à ses frais, à l'organisation des accès du Vatican, tant de ceux qui existent actuellement que de ceux qui pourront être pratiqués par la suite (art. 6 § 6); mais c'est l'Italie qui s'engage, dans le délai d'un an, à partir de la ratification du Traité, à relier directement, même avec les autres Etats, les services téléphoniques, télégraphiques, radio-télégraphiques, radio-téléphoniques et postaux de la cité du Vatican [1]. Elle s'engage en outre à assurer au Vatican la propriété d'une dotation d'eau convenable, la liaison des services ferroviaires du Vatican, grâce à la construction d'une gare dans

(1) En date du 29 juillet 1929, le Gouvernement de l'Etat de la Cité du Vatican et le Gouvernement de S. M. le Roi d'Italie ont conclu une convention postale destinée : 1° à faciliter les échanges des correspondances et la marche des services postaux entre les deux Etats ; 2° à entourer de garanties opportunes les communications postales entre la Cité du Vatican et les dicasteres et offices qui en dépendent et qui se trouvent en dehors du territoire de la Cité ; 3° à assurer la régularité de la transmission et aussi des échanges postaux entre la Cité du Vatican et les autres Etats, à travers le Territoire du Royaume d'Italie. (Voir le texte de la convention dans LE FUR, op. cit., p. 286 et suivantes). L'Office Postal de la Cité du Vatican, que l'Administration italienne s'est engagé à pourvoir de tout le matériel technique, a commencé à fonctionner le 1er août 1929. Signalons, d'autre part, qu'une Convention télégraphique et téléphonique a été signée entre le Saint-Siège et l'Italie le 18 novembre 1929. (Voir LESOURD, op. cit., p. 216).

la Cité, avec les services ferroviaires de l'Etat Italien, les voitures du Vatican pouvant circuler sur les voies Italiennes [1].

D'une manière générale, l'Etat Italien s'engage à pourvoir à la coordination des autres services publics.

En ce qui concerne la circulation des véhicules terrestres et aériens de la Cité, des accords sont prévus. Le 28 novembre 1929, le Saint-Siège et le royaume d'Italie ont signé une convention relative à la circulation des automobiles. Nous mentionnons à part, l'article 7 § 2 qui traite de la souveraineté du Saint-Siège en ce qui concerne le domaine aérien : l'article 7 stipule qu'en conformité des règles du droit international, (c'est-à-dire de la convention du 13 octobre 1919, qui a proclamé la souveraineté complète et exclusive de chaque Puissance sur l'espace atmosphérique au-dessus de son territoire), aucun véhicule aérien ne pourra survoler la cité du Vatican. La liberté de passage, dans certains cas, n'est pas prévue et cela se conçoit sans peine, étant donnée l'exiguïté du territoire Pontifical.

Mais l'Etat a pris certains engagements particulièrement importants relatifs à l'accès à la Cité du Vatican, à travers le territoire Italien, de certaines personnes énumérées à l'article 19 et au régime des marchandises, à travers le territoire Italien, à destination de la Cité du Vatican ou des institutions ou offices du Saint-Siège (art. 20).

a) *L'accès des personnes à la Cité du Vatican.*

Seuls, les diplomates et envoyés du Saint-Siège, ainsi que les diplomates et envoyés des Gouvernements

(1) Sur la gare du Vatican, voir LESOURD, op. cit., p. 223.

étrangers, les dignitaires de l'Eglise provenant de l'étranger, accéderont à la Cité, ou pourront librement la quitter, à destination de l'étranger, sur le simple visa de leur passeport, par les représentants pontificaux (c'est-à-dire les agents diplomatiques, nonces, internonces, ou les agents religieux sans caractère diplomatique, légats *a latere* et délégués apostoliques). L'énumération de l'article 19 concernant les personnes qui peuvent librement accéder à la Cité du Vatican est incomplète. La combinaison de l'article 12 et 19 aboutit à ranger, à côté de dignitaires de l'Eglise et des diplomates, envoyés des Etats, les évêques du monde entier, qui en temps de guerre, ont libre accès auprès du Saint - Siège [1]; quant aux Cardinaux, lors des conclaves, et les évêques, lors des conciles, l'Italie s'est engagée à permettre leur libre passage à travers le territoire Italien et leur accès au Vatican [2].

On peut s'étonner de la parcimonie, dont l'Italie a fait preuve, à l'égard de l'accès des étrangers à la Cité du Vatican; pour notre part, nous comprenons mal ce système restrictif; on ne voit pas, étant donnée la minime étendue de la Cité du Vatican, pourquoi le Gouvernement Italien n'aurait pas permis le libre accès de tous les étrangers munis d'un passeport de leur Etat visé par les représentants Pontificaux.

b) *L'entrée des marchandises à destination de la Cité du Vatican ou des offices Pontificaux.*

Nous avons peu de choses à dire là-dessus.

---

(1) Voir sur ce point FRAGONARD : *La condition des personnes dans la Cité du Vatican*, 1929, p. 93.

(2) Il faut évidemment ajouter à cette énumération de personnes, les citoyens Vatican pour lesquels des passeports spéciaux ont été créés. (Juillet 1930).

Nous signalons que, d'après l'article 20, les marchandises, provenant de l'étranger, et passant à travers le territoire Italien, à destination de la Cité du Vatican ou des instituts et offices Pontificaux, bénéficient du régime du transit (c'est-à-dire qu'elles seront exemptes des droits de douane et d'octroi) et, cela, de quelque point des frontières Italiennes que ce soit et de n'importe quel port du Royaume. Ce régime, d'ailleurs, se justifie aisément, les marchandises en transit ne devant pas séjourner dans le pays, il serait irrationnel et d'ailleurs antiéconomique de leur appliquer les taxes douanières ordinaires, c'est le droit commun.

3° *La Citoyenneté Vaticane* [1].

Une des grandes nouveautés du traité politique est l'introduction d'un nouveau statut National, dénommé. Citoyenneté Vaticane. Nous allons étudier l'article 9 qui a trait à cette question.

La pierre d'achoppement de tous les projets de reconstitution au profit de la papauté, d'un domaine temporel, était la question des sujets soumis à la souveraineté du Pape. Bien avant l'article 9 Mattia Erzberger, dans l'article 4 de son projet, avait prévu une nationalité Vaticane attachée à une fonction remplie dans la Cité du Vatican et, sur ce point, il semble bien que le Traité de Latran s'est inspiré des idées de l'auteur allemand; c'était d'ailleurs, la seule façon d'arriver à une solution raisonnable du problème. Trouver pour caractériser la Citoyenneté Vaticane un *critère spécial,* qui n'ait pas pour but de donner au Pape des sujets dont il n'a que faire (la Cité du

(1) Sur cette expression un peu particulière de citoyenneté au lieu de nationalité, voir les observations de M. Zeballos reproduites dans FRAGONARD, op. cit., p. 66 (note 1).

Vatican n'étant pas destinée à l'habitat humain), mais qui consacre simplement un principe de droit, à savoir que tout souverain doit avoir des sujets et surtout lui permette, grâce à ce statut spécial, dont seront revêtus un certain nombre d'individus pourvus de fonctions importantes auprès du Saint-Siège, de s'assurer cette liberté et cette indépendance qui est une des raisons d'être de sa mission dans le monde. C'est assez dire que toutes les règles ordinaires en matière de nationalité font ici défaut. La Citoyenneté Vaticane est donc, dans une très large mesure, dérogatoire au droit commun. C'est sous le bénéfice de ces observations que nous allons successivement examiner :

a) Les conditions d'acquisition et de perte de la Citoyenneté Vaticane;

b) Le critère auquel on peut rattacher la Citoyenneté Vaticane;

c) Les conséquences prévues par le Traité du caractère temporaire de la nouvelle Citoyenneté;

a) *Les conditions d'acquisition et de perte de la Citoyenneté Vaticane.*

Nous remarquerons tout d'abord que le Saint-Siège a renoncé à ce droit, qui appartient à tout Etat, de conserver son indépendance dans la fixation des règles en la matière, puisqu'il se trouve lié par les termes mêmes du traité [1], mais cet abandon d'une prérogative souveraine qui paraîtrait anormal ailleurs, se justifie ici fort aisément, eu égard au but poursuivi.

De la combinaison des articles 9 et 21, il résulte que la Citoyenneté Vaticane est acquise :

---

(1) Voir la loi sur le droit de cité et le séjour du 7 juin 1929 qui réglemente la citoyenneté Vaticane dans les limites posées par les articles 9 et 21 du traité. (*Doc. Cath.*, t. 22, 31 août 1929, col. 270).

1° Aux personnes ayant une résidence stable dans cette Cité [1];

2° Aux cardinaux résidant à Rome, même en dehors de ladite Cité.

L'article 9 précise, en ce qui concerne la première catégorie de personnes, que cette résidence ne se perd pas par le fait d'un séjour temporaire ailleurs, à moins qu'il ne s'y joigne, soit la perte de l'habitation dans la cité, soit des circonstances prouvant l'abandon de cette résidence.

La Citoyenneté Vaticane ne s'acquiert donc pas, selon le mode usuel du droit commun : *Jure soli ou jure sanguinis*. On ne naît pas Citoyen Vatican, on n'est pas Citoyen Vatican à raison d'un lien de filiation avec un Citoyen Vatican.

Seule, *l'autorisation de résider* dans la Cité, confère à un individu la Citoyenneté Vaticane, indépendamment de l'élévation à la dignité de Cardinal quand le titulaire doit résider à Rome. Cependant, chose curieuse, cette nationalité peut quelquefois être *imposée*, si en vertu des règles canoniques, la nomination à un poste comporte l'obligation de résider dans la Cité; mais il ne faut pas exagérer ce caractère forcé de l'acquisition de la Citoyenneté Vaticane, car la nomination à un emploi ne peut être juridiquement obligatoire (en ne tenant pas compte des sanctions disciplinaires que la personne peut encourir du

(1) Les articles 1 et 2 de la loi sur le droit de cité contiennent l'énumération de ces personnes : personnes qui ont une dignité, une charge, qui occupent un emploi dans la cité du Vatican, l'épouse, les enfants, les ascendants, les frères et sœurs d'un citoyen Vatican, et, d'une manière générale toutes les personnes que le Souverain Pontife a autorisées à avoir une résidence stable dans la Cité pour des raisons qu'il apprécie souverainement.

point de vue ecclésiastique). La seule différence, c'est que l'autorisation de résider résulte *ipso facto*, de l'acte de nomination et de l'occupation de l'emploi; aussi, en règle générale, on peut dire que la Citoyenneté Vaticane dépend de *l'autorisation de résider accordée arbitrairement par le Souverain Pontife*, puisque lorsque la nomination à un emploi comporte l'obligation de résider, le Souverain Pontife demeure libre de ne pas procéder à la nomination; encore faut-il que cette autorisation de résider entraîne résidence stable dans la Cité, la loi sur la citoyenneté du 7 juin 1929 ayant prévu les conditions de l'accès et du séjour *temporaire* dans la Cité.

Cette citoyenneté se perd, aux termes de l'article 6 de la loi sur le droit de Cité et de séjour :

1° Pour les Cardinaux, quand ils cessent de résider à Rome;

2° Pour tout citoyen, par l'abandon volontaire de sa résidence;

3° Par la cessation de l'emploi, pour lequel on avait l'obligation ou l'autorisation de résider;

4° Par la révocation de l'autorisation de résider. Nous mentionnons que, dans certain cas, cette autorisation est révoquée de plein droit en ce qui concerne le conjoint et les enfants du Citoyen Vatican (art. 4). Il en est ainsi, pour le conjoint, lorsque son mariage est annulé, par exemple, ou lorsque les enfants ont atteint vingt-cinq ans; pour les filles, lors de leur mariage. (Voir cependant l'article 7 de la loi sur le droit de cité et les dispositions prises en faveur des descendants et des collatéraux obligés de quitter la Cité du Vatican.)

b) *Le Critère auquel on peut rattacher la Citoyenneté Vaticane.*

Cette nationalité, essentiellement temporaire, est en opposition avec le caractère général de la nationalité, qui rattache un individu à une patrie. Ici, la perte de la résidence, soit volontaire, soit forcée, entraîne la perte de la nationalité. Ne pouvant rattacher cette nationalité au critère connu du *jus soli* ou *du jus sanguinis*, certains juristes ont prétendu que la Papauté s'était ralliée à la formule de la Nationalité fonction [1]. Si on va au fond du problème, remarque M. Fragonard [2], cette expression explique le caractère de la Citoyenneté Vaticane, dont l'acquisition ou la perte dépend en principe de l'octroi ou du retrait d'une fonction déterminée. Mais, au point de vue juridique, le terme peut être inexact. Fragonard considère que cette nationalité de nature fonctionnelle, prête à équivoque, car elle tendrait à faire croire que vis-à-vis de l'Italie, ce n'est pas une véritable nationalité reconnue comme telle, analogue à cette naturalisation, dite coloniale, qui dans l'empire Britannique, n'a d'effet que sur le territoire de la colonie considérée. En réalité, conclut l'auteur, le système de la Citoyenneté Vaticane est un système, qui, ayant éliminé la nationalité d'origine, fait appel, à la fois à la nationalité acquise volontairement (octroi d'une autorisation de résider), mais comporte un élément de contrainte, lorsque la nomination à un emploi s'accompagne de l'obligation de résider.

A notre sens, il est vain de vouloir rattacher la Citoyenneté Vaticane à un système déterminé, celle-ci

---

(1) NIBOYET. *Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques.* (Genève, avril-juin 1929, pages 99-111).

(2) FRAGONARD, op. cit., pages 67 et suivantes.

fait partie de l'organisation de la liberté de territoire, reconnue au Souverain Pontife, c'est une manière de protéger d'une façon particulièrement efficace, certains individus qui, à raison de leur dignité, ou de leur charge, occupent un poste dans le Gouvernement Central de l'Eglise et qui sont ainsi soustraits à l'emprise de tout Etat. S'il nous fallait cependant, nous rallier à une formule générale, le terme de « *nationalité fonction* » nous paraît présenter une grande valeur explicative. Il permet de comprendre, *dans une large mesure* [1], la nature de ce caractère instable de la nouvelle Citoyenneté, essentiellement temporaire, puisqu'elle subit les fluctuations de la durée des fonctions, occupées par le Citoyen Vatican.

c) *Conséquences prévues par le Traité du caractère temporaire de la nouvelle Citoyenneté.*

Les conséquences de ce caractère ont été parfaitement prévues par le Traité. Certains individus, en effet, cessant d'être Citoyens Vaticans, vont se trouver démunis de toute nationalité, en ce qui concerne au moins les Italiens, puisque l'acquisition de la Citoyenneté Vaticane, reconnue par l'Italie, entraîne la perte de la Nationalité Italienne (nonobstant les règles de la loi du 9 juin 1912 sur la nationalité Italienne, le Traité de Latran modifiant la loi sur ce point). Aussi, l'article 9 a-t-il prévu ce cas d'heimatlosat, lorsqu'il décide dans son paragraphe 2, qu'un ex-citoyen Italien cessant d'être citoyen Vatican redevient, *ipso facto*, sur sa simple déclaration citoyen Italien, sans aucune formalité, sans aucune condition, sans aucun délai,

(1) Nous disons, dans une large mesure, puisque l'autorisation de résider peut être accordée par le Souverain Pontife en dehors de toute nomination à une dignité ou à un emploi quelconque.

entre sa perte de nationalité et le recouvrement de la nouvelle.

Il nous faut ajouter, qu'aux termes de l'article 9 § 3, si une situation se présente, où dans le Royaume d'Italie il faille appliquer à un citoyen Vatican, ex-citoyen Italien, la loi personnelle de ce dernier, à défaut de normes Pontificales, la législation Italienne sera applicable de plein droit; cette disposition a perdu tout intérêt depuis la promulgation de la loi constitutionnelle du 7 juin (il est vrai qu'en fait, dans une large mesure, ces lois renvoient aux lois Italiennes).

On voit, qu'étant donné le caractère essentiellement précaire de la Citoyenneté Vaticane, l'Etat Italien a pris toutes ses précautions pour rendre, le moins dommageable possible, un fait aussi grave qu'un changement de nationalité. On peut même considérer, eu égard au mode de réintégration du citoyen Vatican dans la Nationalité Italienne, que ce dernier n'avait pas intégralement perdu sa nationalité d'origine; celle-ci était simplement « *en sommeil* ».

D'ailleurs, aux termes de l'article 9, il est reconnu que, vis-à-vis des Etats Tiers, la nationalité vaticane pourra ne pas être considérée comme une véritable nationalité. L'article 9 § 2 spécifie nettement, que tout citoyen Vatican perdant sa nationalité, redevient citoyen Italien, à moins qu'il ne doive être considéré, comme titulaire d'une autre nationalité. De même, l'article 9 § 3, prévoyait qu'au cas où le statut personnel d'un citoyen Vatican devrait être appliqué en Italie, s'il s'agissait d'une personne qui doive être considérée comme munie d'une autre nationalité que la nationalité Italienne, on appliquerait les règles de son Etat d'origine; cette disposition a perdu tout intérêt du fait de la loi du 7 juin; mais particularité intéres-

sante, l'article 9 § 3 admettait formellement le *cumul de deux nationalités*.

Nous ne sommes donc pas en présence d'une *véritable nationalité*, puisqu'on prévoit que les Etats Tiers ne la reconnaîtront pas. Répétons-le, la Citoyenneté Vaticane fait partie des procédés destinés à sauvegarder l'indépendance du Saint-Siège, procédés strictement limités, et adaptés à cette fin. Par ce motif on s'explique aisément que le nombre des Citoyens Vaticans sera peu nombreux. M. Mussolini, dans son discours au Sénat, les a évalués à 400 [1]; il faut d'ailleurs tenir compte du traitement de faveur dont jouissent, en vertu de l'article 10, certains dignitaires de l'Eglise, personnages appartenant à la Cour Pontificale, fonctionnaires attachés aux offices du Saint-Siège et aux dicastères et offices énumérés aux articles 13, 14, 15, 16, qui rendront moins nécessaire l'élargissement de la Citoyenneté Vaticane. Dans de nombreux cas, les privilèges mentionnés à l'article 10 (exemption de service militaire, de jury, etc...) seront suffisants, pour l'exercice de la mission à remplir, sans qu'il soit besoin de faire jouer le mécanisme assez compliqué et un peu lourd, de la nouvelle Citoyenneté [2].

---

(1) En réalité, le nombre de ces citoyens est un peu supérieur ; une information du *Temps* du 20 mars 1930, les évaluait à 565, non compris un peu plus de 300 personnes qui, bien qu'habitant la Cité, ne se sont pas vu concéder le titre de citoyen Vatican. La dernière information parue, à notre connaissance, en date du 30 novembre 1930, donne un total de 639 citoyens, dont 8 Français parmi lesquels, l'Em. Card. Lépicier et N.N. S.S. Gromier, chan. de Saint-Pierre et Tisserant, de la Bibliothèque Vaticane. Les Italiens sont au nombre de 495.

(2) Dans ce sens, YVES DE LA BRIÈRE, op. cit., t. 3, p. 53.

4° *La répression des délits commis dans la Cité du Vatican.*

La Cité du Vatican étant un territoire si minuscule, et le Pape ayant voulu réduire au minimum son Pouvoir Temporel, a prévu, par l'article 22, sa renonciation éventuelle à l'exercice de la juridiction pénale sur son territoire, et, pour la répression des délits qui y sont commis, une délégation, qui pourra être confiée par le Saint-Siège, soit d'une façon permanente, soit dans chaque cas particulier [1]. Encore faut-il que l'auteur du délit ait été arrêté en territoire Vatican; s'il a été arrêté en territoire Italien, le Gouvernement Pontifical s'en désintéresse, et il est dit qu'on procédera, sans autre formalité, contre lui, d'après les règles des lois Italiennes. Par cette disposition, le Saint-Siège a renoncé à la procédure d'extradition, vis-à-vis

---

(1) Néanmoins la loi fondamentale du 7 juin a réglé l'organisation judiciaire de la Cité du Vatican par les articles 9 et 10 (*Doc. Cath.*, t. 22, 31 août 1929, col. 262). Le tribunal ordinaire, en matière civile, comme en matière pénale, est le tribunal de première instance, juridiction de droit commun, qui se compose d'un président, deux juges titulaires et un suppléant, un avocat consistorial remplissant les fonctions de ministère public. L'appel est porté devant la Sacrée Rote, et, en dernier lieu, le jugement peut être déféré au Tribunal Suprême de la Signature (analogue à notre Cour de Cassation). Des juridictions inférieures sont également prévues (art. 14, loi sur les Sources du Droit).

Parmi les affaires pénales évoquées jusqu'ici par les tribunaux du Vatican, mentionnons l'affaire de la suèdoise Marg. Gudrun qui avait menacé d'un revolver Mgr Smit, et qui bénéficia d'une ordonnance de non-lieu rendue en sa faveur « au nom de la Très Sainte Trinité ». (*Osservatore Romano*, 14 décembre 1929), et le jugement de Giuseppe de Paolis, surpris en flagrant délit de vol à Saint-Pierre et condamné à trois mois de prison, y compris la prison préventive qu'il avait déjà subie (art. 402, 3, 431 Code Pénal du royaume d'Italie, en relation avec l'article 2218 du Code de Droit Canon). (Voir *La Croix* du 31 janvier 1930).

de l'Italie, de particuliers relevant de sa compétence pénale [1].

L'article 22 présente une grosse difficulté du fait de l'existence, dans la Cité du Vatican, de la Place Saint-Pierre, soumise aux pouvoirs de police des autorités Italiennes.

Supposons un délinquant capturé sur cette place pour un délit qu'il y aurait commis, ou dans une partie quelconque de la Cité; la question se pose de savoir, s'il relève de la compétence des juridictions répressives Italiennes.

Deux théories ont été soutenues : Certains ont prétendu que le coupable arrêté, Place Saint-Pierre, est arrêté en territoire Vatican; la police devra remettre ce dernier aux autorités Vaticanes, qui conformément à l'article 22 § 1er, pourront déléguer leur pouvoir de répression. D'autres, ont soutenu que le coupable, arrêté Place Saint-Pierre, est arrêté en territoire Italien; l'autorité Pontificale n'ayant pas les pouvoirs de police. Nous nous trouvons donc, dans l'hypothèse de l'article 22 § 1er, l'auteur d'un délit commis en territoire Vatican et arrêté en territoire Italien; la compétence pénale revient à l'Italie, sans autre formalité.

Pour M. Morelli [2] il faut considérer la Place Saint-Pierre, comme faisant partie du territoire Italien, à raison des conséquences inadmissibles auxquelles on aboutit, si on admet la thèse contraire; à savoir, que les autorités Italiennes devraient remettre le coupable

(1) Voir dans FRAGONARD, p. 167, le droit d'extradition du Saint-Siège, vis-à-vis des autres Etats, et la délégation que ce dernier pourrait faire de ses droits internationaux, en la matière, à l'Italie.

(2) MORELLI. *Rivista di diritto internazionale*, 1929, p. 219 et suiv.

aux autorités Vaticanes, ce qui est en contradiction avec l'article 22 qui ne prévoit aucun cas, d'après lequel il résulte que l'autorité Italienne devra remettre un criminel, quel qu'il soit, au Saint-Siège.

M. Fragonard s'est élevé contre cette théorie, en se fondant sur les termes stricts du Traité, d'après lesquels la Place Saint-Pierre fait partie intégrante de la Cité du Vatican. Les juridictions répressives vaticanes sont pleinement compétentes; le Saint-Siège n'a fait l'abandon que de ses pouvoirs de police, et non de son droit de répression juridictionnelle; or, en droit international, pas plus qu'en droit interne, les renonciations ne se présument [1].

Mais, afin de pallier aux inconvénients pratiques de sa théorie, M. Fragonard propose un moyen que nous approuvons pleinement: « Le Saint-Siège n'a qu'à déléguer à l'Italie la répression pénale des délits commis au Vatican, chaque fois que l'individu est arrêté Place Saint-Pierre. Seulement, avec ce système, les tribunaux Italiens agiront comme les délégués du Saint-Siège. »

L'article 22 traite aussi *d'assistance pénale internationale* et prévoit, dans son § 2, le cas d'un individu ayant commis un crime dans le territoire Italien et qui se réfugie dans la Cité du Vatican. Nous savons que le Saint-Siège a renoncé à son droit d'extradition vis-à-vis de l'Italie, par contre, dans la position inverse, l'Italie exercera ce droit. Mais, dans cette hypothèse, le Gouvernement Vatican aura à apprécier, aux termes de l'article 22 § 2, si l'acte délictueux a été commis en territoire Italien, et s'il est reconnu délictueux par les lois des deux Etats. Mais si

(1) Fragonard, op. cit., pages 165 et suiv.

le délit, bien que relevant de la compétence pénale de l'Italie a été commis hors du territoire Italien, nous sommes en dehors de l'article 22, le Saint-Siège pourrait refuser l'extradition. Ce n'est d'ailleurs que l'application des principes généraux en matière d'extradition.

Une difficulté analogue à celle que nous avons rencontrée tout à l'heure se pose quant à la Place Saint-Pierre. Conformément à la thèse de M. Fragonard que nous avons adoptée, si la police s'empare, sur la Place Saint-Pierre, d'un individu recherché pour crime ou délit commis en territoire Italien, les autorités Italiennes devront livrer l'individu ainsi appréhendé aux autorités pontificales, afin que celles-ci examinent si les conditions de l'article 22 § 2 sont remplies.

M. Fragonard a soulevé un cas d'espèce intéressant que nous mentionnerons en terminant. Supposons que l'Italie, saisie d'une demande d'extradition d'un Gouvernement étranger, appréhende le coupable Place Saint-Pierre. Que devra-t-elle faire? Devra-t-elle, après livraison du coupable aux autorités pontificales, demander l'extradition? A quel titre? Nous sommes en dehors de l'article 22, la demande d'extradition émanant d'un Etat, qui pénalement, est incompétent.

L'auteur a proposé une solution ingénieuse qui semble pratique; signalé par l'Italie au Saint-Siège, l'individu se verrait refuser l'accès de la Cité et ne pouvant demeurer Place Saint-Pierre, il serait refoulé en territoire Italien. S'il parvenait malgré cela, à pénétrer dans la Cité du Vatican, l'Etat intéressé devrait adresser au Saint-Siège une requête aux fins d'extradition [1].

(1) Fragonard, op. cit., page 173.

5° *De l'effet, en Italie, des jugements rendus par les tribunaux de la Cité du Vatican*[1].

L'article 23 § 1er, déclare applicables les règles du droit international quant à l'effet, en Italie, des jugements rendus par les Tribunaux de la Cité du Vatican. Que faut-il entendre par ces expressions : « Les règles du droit International » cette expression est vague, car il n'y a pas de règle de droit international en la matière; chaque Etat, jugeant souverainement, dans quelle mesure il mettra sa force publique à la disposition d'un plaideur, qui invoque un jugement rendu par un tribunal d'un autre Etat, cela, bien entendu, à défaut de traité; en sorte que l'Italie jouira d'une grande liberté d'action, de même d'ailleurs que le Vatican. Mais l'Italie se conformera aux articles 941 et 942 du Code de procédure Civile, qui prévoient, dans quelles conditions, force exécutoire peut être donnée à une sentence étrangère. D'après ces articles, si le Tribunal était compétent, si les parties ont été régulièrement citées et représentées, si rien, dans le jugement n'est contraire à l'ordre public du Royaume, l'instance en *exequatur* aboutira sans que les tribunaux Italiens s'occupent de savoir si la sentence est « infectée » d'injustice évidente. Le Vatican suivra la même pratique, puisque l'article 13 de la loi sur les sources du droit a adopté les règles Italiennes en la matière; seulement les juges Vaticans pourront avoir, de l'ordre public, une conception différente de celles des juges Italiens.

---

(1) FRAGONARD, op. cit., p. 160 et suivantes.

B. — *Les domaines attribués au Pape hors de la Cité du Vatican et leurs immunités* (art. 13, 14, 15, 16.)

La liberté de territoire a été complétée par l'octroi au Saint-Siège de certains biens, en dehors de la Cité du Vatican, pourvus d'immunités spéciales. Nous allons maintenant énumérer ces divers immeubles.

1° L'Italie reconnaît, au Saint-Siège, pleine et entière propriété sur les Basiliques romaines avec les Palais et constructions qui en dépendent (Saint-Jean-de-Latran [1], Sainte-Marie-Majeure, Saint-Paul-Hors-les-Murs, Saint-Calixte près de Sainte-Marie-du-Transtevere) art. 13, § 1 et 3). En ce qui concerne la Basilique Saint-Paul, l'Etat transfère au Saint-Siège la libre gestion et l'administration de la dite Basilique de Saint-Paul et du monastère attenant, versant, par ailleurs, au Saint-Siège, les capitaux correspondant aux sommes fixées annuellement dans le budget du ministère de l'Instruction Publique pour ladite Basilique (art. 13, § 2).

2° De même, l'Italie reconnaît au Saint-Siège la pleine propriété du Palais de Castel Gandolfo avec ses dotations et dépendances, dont le Saint-Siège se trouvait en possession au moment du Traité (art. 14 § 1), de la Villa Barberini, à Castel Gandolfo, avec ses dotations et dépendances et qui devait être transférée au Saint-Siège dans le délai de six mois (art. 14 § 1), des anciens couvents Romains, avec annexes et dépendances attenant à la Basilique des douze apôtres et aux églises Saint-André della Valle et Saint-Charles ai

(1) Ce palais donné par Constantin à saint Sylvestre fut pendant onze siècles la demeure des Papes. La Basilique de Jean de Latran est la cathédrale du Pape, il s'y rend, aussitôt, après son élection, pour prendre possession de son siège épiscopal.

Catinari (art. 14 § 3) [1]. L'Italie s'était engagée à remettre ces biens, libres de tout occupant dans le délai de un an, à partir de la ratification du Traité. Le deuxième § de l'article 14 établit une disposition particulière au sujet des immeubles situés au nord du Janicule sur le Vatican. L'Etat Italien s'engage à compléter la propriété des immeubles qui appartiennent à la congrégation de la Propagande et à d'autres instituts ecclésiastiques, en transférant au Saint-Siège, et aux établissements indiqués par lui, les immeubles compris dans la dite zone en sorte que ces immeubles forment un tout homogène, sans aucune enclave. Les biens qui viennent d'être énumérés (art. 13, art. 14, §§ 1 et 2), jouissent, d'après l'article 15, des immunités reconnues par le droit international aux résidences des agents diplomatiques des Etats étrangers : « c'est-à-dire, que les autorités Italiennes ne pourront, pour quelque cause que ce soit, pénétrer dans ces établissements sans le consentement des occupants et de leur plein gré. » L'article 16 spécifie que ces mêmes immeubles seront exempts de servitudes, d'expropriation pour cause d'utilité publique (sauf accord avec le Saint-Siège), et jouiront d'une immunité fiscale absolue.

Aux immeubles que nous venons d'énumérer, il faut ajouter, comme bénéficiant des mêmes immunités, les Palais de la Daterie, de la Chancellerie, de la Propagande (Place d'Espagne), du Saint-Office, avec ses dépendances, des Convertendi, actuellement congrégation pour l'Eglise Orientale (Place Scossacavalli) et le Palais du Vicariat.

---

(1) Il s'agit de biens que l'Etat Italien avait supprimés aux frères mineurs conventuels et aux Barnabites.

Cette énumération n'est pas limitative, puisque l'immunité diplomatique s'applique à tous les édifices dans lesquels le Saint-Siège, à l'avenir, jugera bon d'organiser d'autres de ses dicastères.

Cependant, cette immunité diplomatique ne ressuscite pas le *droit d'asile*, ainsi que l'a dit M. Mussolini, elle est étroitement limitée à son but; ainsi, d'après l'article 22 § 3, les personnes accusées de crimes ou délits devront être remises à l'autorité Italienne, si les conditions prévues, par l'article 22 § 2, sont remplies, à moins que les préposés aux dits immeubles ne préfèrent inviter les agents Italiens à y entrer pour les arrêter.

Sur les immeubles que nous venons de mentionner, le Saint-Siège (art. 16 § 2) pourra prendre tous les arrangements qu'il jugera bons, sans aucune ingérence de l'Etat Italien; ce dernier a confiance « dans les nobles traditions artistiques dont s'honore l'Eglise Catholique ».

III. — Faveurs particulières accordées par le Gouvernement Italien au Saint-Siège.

Le Saint-Siège s'est fait reconnaître, par l'Italie, un certain nombre de faveurs particulières, soit à l'égard de certaines personnes, soit vis-à-vis de certains immeubles; nous mentionnerons, à part, l'article 23 § 2, qui a trait à l'exécution, en Italie, des sentences de l'autorité ecclésiastique, en matière spirituelle et disciplinaire.

1° *Les immunités en faveur des personnes.*

Nous y avons déjà fait allusion à propos de la Citoyenneté Vaticane.

a) L'article 21 § 1er, reconnaît aux Cardinaux, en Italie, la jouissance des honneurs dus aux princes du sang.

b) L'article 10 § 1er, exempte du service militaire, du jury et de toutes prestations de caractère personnel, les dignitaires de l'Eglise, en général, et ceux appartenant à la Cour Pontificale, lors même qu'ils ne seraient pas citoyens Vaticans. Les deux parties conviennent qu'elles établiront, en outre, un tableau, d'un commun accord, énumérant ces personnages.

c) Le § 2, de l'article 10, étend ces mêmes privilèges aux fonctionnaires attachés aux offices du Saint-Siège, à condition qu'ils soient déclarés indispensables par ce dernier et attachés à son service de façon stable, avec traitement fixe. La disposition est étendue aux fonctionnaires attachés, dans les mêmes conditions, aux dicastères et offices indiqués aux articles 13, 14, 15, 16 (nous renvoyons à ces articles). De même que pour les dignitaires de l'Eglise et ceux appartenant à la Cour Pontificale un tableau, établi d'un commun accord, sera dressé et mis à jour.

d) L'article 17 va encore plus loin, dans l'octroi des immunités : il exempte de tout impôt les rétributions de toutes natures dues, par le Saint-Siège, les autres organisations centrales de l'Eglise et les organismes directement gérés par le Saint-Siège en territoire Italien, soit à Rome soit hors de Rome, à des dignitaires et employés des administrations Pontificales. Cette disposition qui a été appliquée, à partir de janvier 1929, comprend même les rétributions à titre momentané.

2° *Les immunités en faveur des biens.*

Nous avons ici peu de choses à dire. Notons seulement que l'article 16 dispense de toute servitude, d'expropriation pour cause d'utilité publique (sauf accord préalable avec le Saint-Siège), d'impôts, plusieurs palais ou immeubles qui servent de siège aux Instituts Pontificaux [1] : En voici la liste : l'Université Grégorienne, l'Institut Biblique, Oriental, Archéologique, le Séminaire Russe, le Collège Lombard, les deux Palais de Saint-Apollinaire, la Maison d'Exercice pour le Clergé des Saint-Jean-et-Paul, le Palais des Saints-Douze-Apôtres, le Palais annexé à l'Eglise Saint-André de la Vallée, enfin le Palais annexé à l'Eglise Saint-Charles ai Catinari.

3° *L'exécution en Italie des Sentences de l'autorité ecclésiastique, en matière spirituelle et disciplinaire* (art. 23, § 2).

L'article 23 § 2, consacre le traditionnel appel au bras séculier pour l'exécution des sentences de l'autorité ecclésiastique, en matière spirituelle et disciplinaire. Cet article abroge la disposition de l'article 17 de la Loi des Garanties : « En matière spirituelle et disciplinaire, il n'est pas admis de réclamations ou d'appels contre les actes des autorités ecclésiastiques, non plus qu'il ne leur est reconnu ou accordé aucune exécution par contrainte » [2].

Or, l'article 23 § 2, confère pleine efficacité juri-

(1) Si nous mentionnons à cette place ces immeubles, c'est qu'ils appartenaient déjà au Saint-Siège, ou qu'ils ne jouissent pas du privilège d'exterritorialité, s'ils lui ont été transférés par l'Italie.

(2) On sait qu'en France la question s'est posée à propos des prêtres apostats, et, après de longues discussions, la Cour de Cassation s'est finalement prononcée en faveur de la validité de leur mariage, sans qu'on ait à tenir compte des actes de l'autorité ecclésiastique.

dique, dans le royaume d'Italie, même quant aux effets civils, aux sentences et mesures émanant d'autorités ecclésiastiques. Deux conditions sont posées : tout d'abord, il faut qu'il s'agisse de matières spirituelles ou disciplinaires, ensuite, que l'autorité ecclésiastique communique officiellement aux autorités civiles lesdites mesures et sentences.

On a fait remarquer qu'il était assez bizarre de rencontrer une pareille disposition dans le Traité, « car, de deux choses l'une, ou il s'agit d'Italiens, et, dans ce cas, la clause devrait figurer dans le Concordat, où il s'agit d'étrangers, et on ne conçoit pas que l'Italie puisse se constituer, à leur égard, exécutrice de sentences ecclésiastiques » [1].

Nous approuvons pleinement cette remarque; mais dans la mesure où il s'agit d'Italiens, peut-être faut-il voir là encore un exemple de la compénétration du Traité politique et du Concordat.

IV. — Engagements spéciaux pris par le Saint-Siège vis-a-vis du Gouvernement Italien.

Le Saint-Siège a pris, vis-à-vis du Gouvernement Italien, un certain nombre d'engagements; nous en avons déjà rencontré certains au cours de nos explications précédentes (art. 3, § 2, art. 5, § 2, etc...). Nous n'y reviendrons pas, nous allons seulement dire quelques mots de la stipulation de l'article 18; mais, par contre, insister plus longuement, sur l'article 24.

1° *L'article 18.*

L'article 18 stipule que les trésors d'art et de science, existant dans la Cité du Vatican et dans le Palais de

(1) *Europe Nouvelle*, op. cit., page 867.

Latran, demeureront visibles aux savants et aux visiteurs; toutefois, le Saint-Siège se réserve pleine liberté de régler l'accès du public.

C'est une servitude à laquelle le Saint-Siège s'astreint, bien volontiers, devait déclarer M. de la Brière [1]; mais le commentateur des Accords de Latran, dans l'Europe Nouvelle, devait conclure « qu'il résulte implicitement de ce texte que le Saint-Siège ne peut pas disposer librement de ces collections » [2]. C'est évidemment une diminution sensible du droit de propriété.

2° *L'article 24.*

Nous allons commenter, maintenant, l'article 24, qui règle la position du Saint-Siège, vis-à-vis des compétitions temporelles, et des congrès internationaux convoqués à cette fin.

L'article 24 commence par une *déclaration de principe* (le Saint-Siège déclare qu'il veut rester étranger aux compétitions temporelles entre Etats...) et se termine par une *stipulation de neutralité* (puisque par une conséquence rationnelle, la Cité du Vatican est déclarée territoire neutre et inviolable). Nous allons successivement étudier la renonciation du Saint-Siège aux compétitions temporelles, et la stipulation de neutralité.

a) *La renonciation du Saint-Siège aux compétitions temporelles.*

Nous avons là, comme un écho de l'article 15 du pacte de Londres du 26 avril 1916; mais, ici, c'est le Souverain Pontife lui-même qui prend l'initiative de

(1) *Les Accords de Latran*, par Yves de la Brière, V. Bucaille, page 67.

(2) *Europe Nouvelle*, op. cit., page 867, note 23.

cette renonciation. De la sorte, le Saint-Siège ne pourra intervenir dans le domaine de la politique internationale, il ne pourra faire partie d'aucun système d'alliances, ni participer à aucune réunion, qui serait de nature à contrarier les intérêts de l'Etat Italien.

Cette renonciation, au premier abord, apparaît bizarre; c'est précisément, au moment où le Saint-Siège fait reconnaître, d'une façon non équivoque, sa souveraineté territoriale, qu'il consent à s'effacer de la scène internationale. Or, il semble, ainsi que Mussolini l'a déclaré [1], que la signature de l'Italie, au bas de l'article 24, l'autoriserait, le cas échéant, à intervenir au cas où le Saint-Siège ne respecterait pas ladite clause; c'est l'avis de M. Delos [2] : L'Italie se porte garante que cette promesse sera suivie d'effets.

L'article 24 § 1er, marque un pas important dans ce qu'on a appelé la spiritualisation de l'Eglise. Commentant l'article 24 M. de la Brière [3] a écrit : « La Papauté entend rester fidèle à sa haute mission spirituelle, à sa magistrature supra-nationale, étrangère et supérieure à toutes les préoccupations et rivalités des Etats temporels ».

Cet article, d'ailleurs, porte fortement *la marque du caractère du Pontife régnant* qui, ainsi que l'a écrit M. Pernot [4], « marque un certain détachement, voire quelque dédain, pour ce qui est pure politique; ce n'est pas lui qui cherchera jamais, comme le fit Benoît XV, à forcer les portes de la S. D. N. ».

Certes, même à l'heure actuelle, le Pape proclame que la dignité objective des fins, détermine non moins

(1) *Europe Nouvelle*, op. cit., page 906.
(2) Delos, op. cit., page 465.
(3) Yves de la Brière, t. 3, op. cit., page 63.
(4) Pernot, op. cit., page 210.

objectivement et nécessairement l'absolue supériorité de l'Eglise [1], faisant écho aux Grands Pontifes du moyen-âge qui se déclaraient supérieurs aux Souverains temporels, comme le soleil à la lune, l'esprit à la chair, l'or au plomb. Mais, à l'heure actuelle, le Pape entend rester sur le terrain spécialement religieux; c'est ainsi qu'il ne se reconnaîtrait plus le droit d'apprécier la légitimité des Souverains, de les déposer, et de promulguer des lois civiles applicables aux catholiques de tous les Etats, d'annuler des actes de leur souveraineté interne et externe [2].

Toutefois, si l'article 24 § 1er, a affirmé le désintéressement du Pape, en ce qui concerne les affaires proprement temporelles, il contient deux exceptions. C'est l'application, dans le domaine international, de la théorie célèbre du *pouvoir indirect* [3]. Si l'Eglise se déclare étrangère aux affaires temporelles, elle entend ne pas abdiquer son droit d'intervention, lorsque des intérêts moraux et religieux seront en cause, de telle sorte que, si elle n'intervient pas directement dans les affaires temporelles, elle peut intervenir, d'une façon indirecte, à raison des répercussions morales de celles-ci [4]. C'est qu'en effet, comme l'a fait fortement ressortir M. Pernot [5], « si le but de l'Eglise est essentiellement religieux, les moyens dont elle se sert sont nécessairement politiques. Le Pape est le Chef d'une grande organisation dont la fortune est

(1) *Europe Nouvelle*, op. cit., page 920. (Lettre au cardinal Gasparri du 30 mai).

(2) Bompard, op. cit., pages 4 et 5.

(3) Jarrige, op. cit., pages 66 et 67 et les références.

(4) Delos, op. cit., page 464. J. Maritain. *Primaute du Spirituel*, p. 122.

(5) Pernot, op. cit., page 29.

liée, du moins en partie, aux vicissitudes de la politique, dont les intérêts sont favorisés par telle combinaison internationale, contrariés par telles autres ». C'est ainsi que le Pape n'a pas craint d'envoyer un mémorandum à la conférence de Gênes, en 1922, au sujet de la défense des intérêts religieux, au pays des Soviets [1].

C'est pourquoi l'article 24 prévoit que le Saint-Siège pourra intervenir dans certains cas qu'il énumère :

1° Le Saint-Siège pourra intervenir lorsque les parties en litige feront, *d'un commun accord,* appel à sa mission de Paix [2];

2° Le Saint-Siège *se réserve de faire valoir, dans tous les cas, sa puissance morale et spirituelle.*

Autrement dit, même à défaut d'entente des parties, le Saint-Siège se réserve toujours le droit de faire entendre sa voix [3]; ce qui, pratiquement, pourrait se produire dans deux cas :

a) Soit qu'il s'agisse de sauvegarder la Paix entre les Etats;

b) Soit qu'il s'agisse de la défense des intérêts religieux dont il a la garde.

Sur ce point, d'ailleurs, le Traité n'innove guère, et depuis la chute du pouvoir temporel, on peut citer des exemples d'intervention du Saint-Siège. C'est ainsi

---

(1) Voir LA BRIÈRE, t. 2, op. cit., page 295 pour divers exemples et PERNOT, page 210 : « Mais si on discute, à Genève, une question qui touche aux intérêts de l'Eglise comme, par exemple, celle des Lieux saints, il ne manquera pas d'envoyer ses experts et de faire défendre ses droits.

(2) Voir le traité Espagne et Pérou, art. 2 (*Croix*, 22 janvier 1930).

(3) DE LA BRIÈRE (t. 3, op. cit., page 64), traite du droit d'intervention du Saint-Siège, à propos des cas de conscience ou des problèmes religieux que pourraient soulever les litiges internationaux.

pour nous borner à quelques cas célèbres, que nous mentionnerons la médiation de Léon XIII, en 1885, en ce qui concerne les archipels Caroline et Palaos [1]. De même, en 1895, le même Pape fut choisi pour arbitre, à propos d'un différend de frontière, entre Haïti et Saint-Domingue; il en fut de même, en 1898, à propos de Cuba. Sous Pie X, nous citerons l'arbitrage intervenu en 1905, en ce qui concerne les affaires de l'Acre.

Enfin, en dehors des hypothèses où les parties en litige ont fait appel à l'arbitrage du Pape, la Guerre de 1914 nous offre un cas particulièrement caractéristique, où le Pontife a fait entendre sa voix pacificatrice [2].

L'article 24 § 1er, a fait naître la question de savoir si, à la suite de ce texte, une candidature éventuelle du Saint-Siège à la S. D. N. ne devrait pas être repoussée, ce dernier y ayant implicitement renoncé en déclarant vouloir rester étranger aux compétitions entre Etats [3].

A peine l'accord était-il conclu, qu'en France, des journaux de gauche (*Quotidien, Homme Libre,* etc...) ont semblé redouter l'introduction du Saint-Siège dans la S. D. N. Ces polémiques anticipées étaient évidemment trop hâtives; l'éventualité d'une candidature du Saint-Siège à la S. D. N. est exclue, par les

(1) Yves de la Brière, t. 1, op. cit., page 235.

(2) On peut citer les six propositions de Benoit XV du 19 décembre 1914, 11 janvier 1915, 14 mars 1915, 23 août 1915, 25 août 1915, 18 juillet 1916, et la note du 1er août 1917, où il envoya aux belligérants, un appel particulièrement pressant, renfermant des propositions concrètes.

(3) *Tribuna,* 23 février 1929 et Pierre Gentizon, *Le Saint-Siège et la S. D. N. Temps,* n° 26 février 1929.

termes mêmes de l'article 24 [1], puisque la S. D. N. est un office international de coopération entre les Etats pour l'établissement de la Paix par le droit, et qu'il s'y agite, principalement, sinon exclusivement, des compétitions temporelles entre les Etats.

Cependant il ne faut pas oublier que l'établissement de la Paix est, avant tout, une question d'ordre moral; on fait une œuvre vaine, si on désarme matériellement les peuples, sans désarmer les consciences, et peut-être faut-il commencer par là. Or, ne peut-on pas soutenir que l'influence morale de la Papauté serait de nature à apaiser les conflits? c'est pourquoi, en conformité de l'article 24, le Pape pourrait éventuellement envoyer ses délégués à la S. D. N., au cas où, soit le Conseil, soit l'Assemblée ferait unanimement appel à sa mission d'arbitre, ou que son intervention se montrerait efficace pour le soulagement des maux de l'humanité. C'est dans ce sens que se prononce M. de la Brière

(1) La Brière, t. 3, op. cit., page 64, se prononce dans ce sens : M. G. Scelle (*Dépêche de Toulouse*, 20 février 1929), a critiqué cette abstention de la Papauté de la scène de Genève en montrant que, pendant la Guerre, celle-ci s'était montrée moins discrète ; il a écrit, notamment, que puisque la Papauté n'a jamais abdiqué « son rôle d'arbitre suprême », si elle s'abstient de participer à l'œuvre de Genève, c'est parce qu'elle y voit une concurrence et, que, « ce que l'on fait à Genève elle ambitionne de le faire à Rome » et, comme d'autre part, l'auteur redoute l'opposition que l'Italie a faite aux institutions de Genève. (Voir les affaires d'Albanie et celles des mitrailleuses hongroises), il se demande si la S. D. N. ne va pas rencontrer, à Rome, une double concurrence spirituelle et temporelle : du point de vue international, a-t-il écrit, « c'est peut-être la question la plus angoissante que pose la conjonction du catholicisme et du fascisme. » Quoiqu'il en soit, de cette critique, il semble bien que la participation permanente du Saint-Siège à Genève aurait soulevé de grosses difficultés, outre que le Saint-Siège eut revendiqué, pour son représentant, une place éminente, de nombreux Etats n'auraient pas vu, sans danger, un grand nombre de petits Etats se grouper, sous l'autorité temporelle du Souverain Pontife, ce qui eut pu provoquer une rupture d'équilibre défavorable aux intérêts de la Société Internationale.

lorsqu'il parle « *de collaboration occasionnelle* » du Saint-Siège avec la S. D. N. C'est d'ailleurs la pensée du Saint-Siège qui n'entend nullement répudier tout contact avec l'organisme de Genève [1].

Il faut aller plus loin, le Saint-Siège pourrait même faire partie de la S. D. N., si, par une *hypothèse invraisemblable*, cet accès lui était demandé à l'unanimité. Certains auteurs [2] ont critiqué ce trop grand respect du Saint-Siège pour la règle de l'unanimité, qui aboutit à renforcer les garanties prises par l'article 1er du Pacte de la S. D. N., aux termes duquel, les deux tiers des votants, se prononçant pour une admission, suffisent pour la rendre valable au regard de tous les membres de la Société.

La question de l'entrée du Saint-Siège dans la S.D.N., n'est pas la seule, que l'article 24 § 1er, soit susceptible de soulever. On peut se demander si l'article 24 § 1er, interdit au Saint-Siège de faire partie de la Cour arbitrale permanente, de la Cour de justice internationale ou des Tribunaux à compétence limitée, résultant des Traités régionaux d'arbitrage. L'article 24 ne le lui permettrait qu'au cas où il serait appelé, à l'unanimité des membres, soit de la Cour arbitrale permanente, soit de la Cour de justice internationale, soit des autres Tribunaux, en sorte que, pratiquement, le Saint-Siège ne peut faire partie d'aucune de ces institutions. Par contre, le Saint-Siège peut être partie devant une juridiction internationale. Rien dans l'article 24 ne

---

(1) M. P. Gentizon (art. cité), pense même que les rapports de la Papauté avec la S. D. N. seront plus fréquents qu'autrefois, puisque l'Italie ne pourra plus arguer d'une attitude antiitalienne de la Papauté.

(2) Tostain, op. cit., pages 45-47.

paraît s'y opposer. Toutefois, il est douteux que ce dernier accepte jamais pareille éventualité. De même, il n'y a aucune raison pour exclure le Saint-Siège des Congrès où s'agitent des matières de droit administratif international. Nous le dirons, d'ailleurs, plus tard, en examinant la condition internationale de la Papauté, cela nous apparaîtra, comme une conséquence de la liberté de territoire, qui a été reconnue au Pape. Nous ne voulons examiner ici que deux cas qui peuvent paraître douteux. La question de la participation du Saint-Siège peut se poser relativement aux conférences internationales, convoquées par l'Organisation internationale du Travail, en vue du vote des conventions de travail, qui, si elles sont adoptées aux deux tiers des voix, s'imposent aux Etats membres. L'article 24, s'oppose-t-il à la participation du Saint-Siège? il ne le semble pas; mais il est douteux que le Saint-Siège veuille y participer pour la raison très simple que ces questions ne l'intéressent pas, au moins dans leur réglementation technique, les questions sociales ne se posant pratiquement pas dans la Cité du Vatican [1]. Une autre question intéressante a été soulevée par M. Fragonard [2], qui, dans sa thèse sur la Condition des personnes dans la Cité du Vatican, s'est demandé si l'article 24 excluait le Saint-Siège des conventions de droit international privé. L'auteur conclut, avec raison, semble-t-il, qu'il n'en est rien, l'article 24 devant être interprété, restrictivement. Il s'agit, en effet, de la part du Saint-Siège, d'une renonciation à

(1) Tostain, op. cit., page 77.

(2) Fragonard, op. cit., page 57. Cependant la Cité du Vatican a déjà adhéré à de nombreuses conventions internationales ; la plus importante de ces conventions est celle ayant rapport à la lutte contre l'esclavage. (Voir l'*Annuaire Pontifical Catholique* 1930).

un droit, or une renonciation ne se présume pas. D'ailleurs, comme le fait remarquer l'auteur, le texte vise les questions d'ordre politique; or, ce sont des intérêts privés qui sont en jeu [1].

2° *La stipulation de neutralité.*

A condition que le Saint-Siège renonce à participer aux compétitions temporelles entre Etats et aux congrès internationaux, convoqués à cette fin, l'Italie considère la Cité du Vatican comme un territoire neutre, et partant, s'engage à ne pas violer cette neutralité : « En conséquence la Cité du Vatican sera toujours, et dans tous les cas, considérée comme territoire *neutre et inviolable* » [2]. Cette neutralité est une conséquence même de cette volonté d'abstention de la Papauté, des compétitions temporelles. Un Etat neutre est, en effet, un Etat dont la vie internationale est, en grande partie, étroitement limitée. D'après Karl Strupp, l' « Etat neutre ne peut pas conclure d'alliances offensives; il ne peut pas accéder à une union d'Etats, qui comporterait, de sa part, une aide ou un secours quelconque. Il ne peut conclure que des

(1) Du point de vue politique on peut parfaitement montrer, et c'est ce qu'a fait M. Fragonard, que le Saint-Siège dans l'intérêt des citoyens vaticans a besoin d'adhérer à des conventions de droit international privé « parce que les Etats étrangers, parties aux conventions acceptées par l'Italie, continueront à n'en reconnaître les effets qu'au profit des Italiens à l'exclusion des citoyens vaticans. » On pourrait, cependant, admettre la représentation du Saint-Siège par l'Italie, encore faudrait-il une délégation expresse de la part du Saint-Siège. M. Fragonard repousse cette solution qu'il appelle une sorte de protectorat international.

(2) PERTINAX, (op. cit., p. 24), a insisté sur la signification politique un peu particulière de la neutralité de la Cité du Vatican « ce n'est pas la conception courante de la loi des nations, mais au point de vue du S. P. position transcendantale par rapport aux autres princes. »

alliances défensives uniquement en sa faveur; il ne peut pas garantir la neutralité d'un autre Etat; il ne peut pas prendre des mesures, qui, en cas de guerre, mettraient l'un des belligérants dans une situation plus défavorable que celle de son adversaire » [1].

Or, telle est bien la situation de la Papauté d'après les termes mêmes de l'article 24. La neutralité assure à l'Etat neutralisé une Paix perpétuelle, mais la contrepartie, c'est l'obligation contractée par cet Etat de ne rien faire qui soit en contradiction avec ce caractère; or, sur ce point, le Saint-Siège a pris des engagements précis.

Cette neutralité, reconnue par l'Italie, est-elle garantie par cette puissance? M. Mussolini, dans son discours du 13 mai, à la Chambre, a parfaitement admis que cette neutralité de la Cité du Vatican était garantie par l'Italie [2]. « Il est évident, a-t-il déclaré, que nous serons les *garants* de cette neutralité et de cette inviolabilité, car, si quelqu'un voulait y porter atteinte, il devrait d'abord traverser notre territoire ». M. Delos [3] s'est élevé contre cette interprétation, en prétendant qu'il s'agit, vis-à-vis de l'Italie, « d'une neutralité *déclarée* plutôt que d'une neutralité garantie », et que, cette dernière, qui la reconnaît ne semble

(1) Karl Strupp, *Eléments de droit international européen et Américain*, 1922, page 43.

(2) *Europe Nouvelle*, op. cit., page 905.

(3) Delos, op. cit., page 465. — Voir dans le même sens Le Fur, op. cit., page 127. — M. Le Fur s'est également élevé contre l'interprétation de Mussolini « car même à l'époque de la loi des garanties, la situation se présentait sous le même angle, si quelqu'un eut voulu attaquer le Saint-Siège il n'eut pu le faire qu'en traversant le territoire italien ; mais qui ne se rend compte du caractère inadéquat d'un pareil emploi de la force contre une puissance spirituelle, ...s'il y a une garantie elle résulte de la liaison du Traité et du Concordat. »

pas *juridiquement* tenu de la défendre ». Certes, si on interprète, restrictivement, le texte de l'article 24, § 2, on peut se ranger à l'avis de M. Delos. A notre sens, son argumentation ne détruit pas celle de M. Mussolini; ce dernier a considéré, qu'en fait, la puissance qui voudrait violer la neutralité de la Cité du Vatican, serait obligée de traverser le territoire Italien; la réaction défensive de l'Italie amènerait celle-ci à garantir, *indirectement*, la neutralité de la Cité du Vatican; mais M. Delos observe, fort justement, que le rôle de garant n'est pas celui de *protecteur*.

On s'est demandé si cette neutralité de la Cité du Vatican était opposable aux Etats qui n'étaient pas parties au Traité. En fait, il est bien certain qu'elle s'imposera à eux, étant donné l'attitude de garant qu'a prise l'Italie. En droit, il ne semble pas que cette clause, pas plus que les autres clauses, puisse leur être opposée. La neutralité perpétuelle résulte d'une convention entre Etats qui n'oblige que les parties [1]; mais si cette neutralité n'est, à l'heure actuelle, reconnue que par l'Italie, ne peut-on pas soutenir que, comme toute neutralité, la neutralité de la Cité du Vatican est *d'ordre public international*, parce qu'il est nécessaire que les forces spirituelles par excellence puissent exercer, sans obstacle, leur mission, que, partant cette neutralité sera *implicitement reconnue* par les autres Etats, sans toutefois résulter d'une convention de droit positif; elle aura son appui sur la *coutume internationale*, qui, ainsi que le fait remarquer M. Delos, ne naît pas de la simple répétition des actes, mais de

(1) Karl Strupf, op. cit., page 42.

la conviction que ces actes sont d'accord avec un idéal de droit rationnel.

Nous voulons terminer par deux observations. Il est curieux de remarquer que le deuxième alinéa de l'article 24, sur la neutralité du Saint-Siège, peut rejaillir sur le premier alinéa, au point de le paralyser; car, même si le Saint-Siège était sollicité à l'unanimité de faire partie de la S. D. N., le deuxième alinéa de l'article 24 ne s'y opposerait-il pas? C'est, qu'en effet, les adhérents au pacte de la S. D. N. sont obligés de participer aux sanctions prévues, contre tout membre, qui recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris (art. 12, 13, 16 du Pacte), et qui est, par ce fait, à considérer comme agresseur. Or, la participation du Saint-Siège à ces sanctions serait certainement contraire au caractère de neutralité de la Cité du Vatican, et si on invoquait l'exemple de la Suisse, qui, bien qu'Etat neutre, a souscrit aux mesures économiques et financières prévues par l'article 16 du Pacte, il serait facile de montrer que, dans cette mesure, la Suisse a renoncé à sa neutralité.

D'autre part, on peut se demander, si, du fait de l'entrée du Saint-Siège dans la S. D. N., le jeu de l'article 10 du Pacte qui contient l'engagement réciproque des membres de la Société de respecter leur intégrité territoriale et leur indépendance politique et sanctionne cet engagement, au cas d'attaque du dehors, n'aurait pas, en fait, procuré au Pape l'équivalent de cette garantie internationale, que les deux Hautes Parties contractantes avaient repoussée, et de ce fait transgressé leur volonté.

---

(1) DELOS, op. cit., page 466.

On voit donc, à quelles difficultés, se fut heurté l'admission du Saint-Siège dans la S. D. N., même au cas où il eut été unanimement invité à en faire partie.

Section II

La Convention Financière

L'article 25 a pour objet la liquidation des créances du Saint-Siège, à l'égard de l'Italie, et renvoit à l'annexe 4 du traité, c'est-à-dire, à la convention financière. On se souvient que la Loi des Garanties avait prévu, en faveur du Saint-Siège, à titre de compensation, une indemnité de trois millions deux cent vingt-cinq mille lires, inscrites au Grand Livre de la dette publique et exempte de tout impôt; mais le Pape qui ne reconnut pas l'œuvre unilatérale du législateur Italien, refusa la dotation qui lui était allouée[1]. Il aurait cependant perçu, si on en croit M. Curatulo, la première tranche de 70.000 lires[2].

(1) Ses héritiers eurent moins de scrupules ; le 10 mai 1879, le Ministre des Finances d'Italie était assigné devant le Tribunal Civil de Rome par les héritiers de Pie XI ; ceux-ci réclamaient, au fisc italien, les arrérages de la dotation accordée par l'article 4 de la loi des garanties, arrérages échus pendant la vie du Pape défunt et que celui-ci n'avait pas voulu toucher. Le Tribunal débouta les demandeurs de leur action. Il en fut de même de l'arrêt de la Cour d'Appel du 16 juin 1883 et de la Cour de Cassation du 5 mars 1885, qui insistèrent sur cette raison péremptoire que la dotation est le patrimoine d'une personne juridique, dont chaque pontife n'est que le représentant temporaire ; les arrérages, n'entrant pas dans le patrimoine particulier du Pape, ne sont donc pas transmissibles par succession. Bompard, op. cit. (appendice).

(2) Ce détail, à peu près ignoré, a été rapporté par M. Curatulo tout récemment (op. cit., p. 93).

L'annexe 4 a pour but de liquider, d'une façon définitive, les rapports financiers des deux contractants; la somme que l'Etat Italien aurait eu à verser au Saint-Siège, rien qu'en tenant compte des engagements pris par la Loi des Garanties, eût été considérable, si on avait capitalisé les cinquante-neuf annuités de rente et si on avait pris en considération la dévaluation de la monnaie de 1870 à 1929. Le Pape a tenu à le faire remarquer dans les attendus de la convention : « Limitant au strict nécessaire la demande d'indemnité, eu égard au besoin croissant de l'Eglise et à la situation financière de l'Etat. »

Par cette convention, l'Italie s'est obligée : 1° à verser la somme de 750.000.000 lires Italiennes; 2° et à consigner une somme de consolidés Italiens, 5 % au porteur, d'une valeur nominale de un milliard de lires.

La convention financière a, d'ailleurs, été strictement exécutée. M. Mussolini, dans son discours à la Chambre, avait annoncé les mesures en préparation. Un décret du 27 mai 1929 [1] a prévu, que le Trésor se procurerait les sommes dues au Saint-Siège, en les empruntant à la Caisse des Dépôts et Consignations pour les restituer plus tard, dans un délai de dix ans (article 1er) [2].

L'aricle 5 prévoit la suppression de la rente pour le

---

(1) *Doc. Cath.*, 29 juin, t. 21, col. 1640.

(2) L'Etat s'engage à rembourser 100 millions nominaux de lires par an à partir de l'exercice 1929-30, plus les intérêts correspondants aux coupons trimestriels, s'élevant à environ 50 millions la première année, (*Europe Nouvelle*, op. cit., page 905). A cet effet, le décret prévoit, dans son article 4, les crédits nécessaires pour l'achat des titres de consolidés 4 % pour un montant nominal de 100 millions de lires (soit 85 millions de lires) et un crédit de 50 millions pour les intérêts des titres remis à l'Etat par la caisse. L'article 4 prévoit des chapitres analogues pour les états de prévision des budgets suivants.

Saint-Siège portant l'attribution de 3 millions 225 mille lires. Le 7 juin 1929, jour de l'échange des ratifications, le Cardinal Gasparri a reçu, d'Antonio Mosconi, ministre des Finances, un chèque de 750 millions sur la Banque Royale, et un portefeuille contenant des titres de rente pour la valeur nominale de 1 milliard.

On se souvient que, dans le projet de Traité de Mattia Erzberger, celui-ci prévoyait, en 1916, une somme globale de 500 millions de lires or.

M. Mussolini, dans son discours du 13 mai, s'est efforcé de justifier cette convention financière [1] en montrant qu'il s'agit de 1.500 millions de lires papier, soit, en divisant par 3,66, 400 millions de lires or, le milliard en rente consolidée pouvant s'acheter, au cours du jour, pour 800 millions. De son côté, le Pape [2], dans son discours aux prédicateurs du Carême, le 13 février, s'est efforcé de montrer, que, dans l'ordre financier, ses prétentions avaient été extrêmement modérées :

1° « Le Saint-Siège a le droit de pourvoir à sa propre indépendance économique, sans laquelle il ne serait pourvu, ni à sa dignité, ni à son effective liberté »;

2° « Il doit satisfaire à d'innombrables demandes de tout le monde catholique et à d'innombrables besoins, qui, pour être d'ordre spirituel, ne nécessitent pas moins des moyens matériels » [3].

Enfin le Pape a fait remarquer quelle somme fantastique l'Italie serait débitrice, si on calculait, en capitalisant, tout ce dont l'Eglise a été dépouillée en Italie. Le Pape n'a d'ailleurs fait que développer là

(1) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 905.
(2) DEVOGHEL, op. cit., p. 227.
(3) Sur les dons du Saint-Siège, voir LESOURD, op. cit., p. 151.

les considérants de la convention financière; on notera, cependant, que, ni dans les considérants de la convention, ni dans les déclarations du Pape, il n'est question de *droit lésé*, mais simplement de *dommages immenses* subis par le Siège apostolique, à raison de la perte du patrimoine de Saint-Pierre constitué par les anciens Etats Pontificaux et des biens des Etablissements ecclésiastiques. En outre, comme pour justifier l'indemnité, au seul point de vue National Italien, on allègue « les besoins toujours croissants de l'Eglise, ne serait-ce que dans la seule ville de Rome » [1]? Enfin le Saint-Siège, dans des clauses de l'accord financier qui ne sont pas destinées à la publication, s'est engagé, d'après le Chef du Gouvernement lui-même [2] :

a) En ce qui concerne les 750 millions, de ne retirer cette somme de la Banque d'Italie que graduellement, afin de ne pas alourdir la circulation bancaire;

b) En ce qui concerne le milliard en consolidés, à donner des assurances relatives à l'usage qu'il en fera; peut-être à ne pas négocier les titres de rente ou à ne les utiliser qu'à des fins spécialement italiennes, ont dit certains.

Aussi, le Duce a-t-il ajouté : « Il ne me déplaît pas d'ajouter cette somme pour la liquidation du passé et la garantie de tout l'avenir. » N'y a-t-il pas là, quelque chose d'inquiétant? — le Saint-Siège n'a-t-il pas lié pécuniairement son sort aux vicissitudes de l'Etat fasciste, et, à ce point de vue on peut se demander s'il n'aurait pas mieux valu qu'il put disposer d'un capital indépendant. Quoiqu'il en soit, à la suite de cette

(1) *Europe Nouvelle*, op. cit., page 868.
(2) *Europe Nouvelle*, op. cit., page 905.

convention, l'indépendance matérielle du Saint-Siège paraît assez largement assurée, puisqu'il disposera ainsi, sans compter le Denier de Saint Pierre [1], d'une rente de 88 millions de lires [2].

Section III

Le Concordat de Latran [3]

Au Traité politique de Latran a été joint, « pour nécessaire complément », un Concordat destiné à régler les conditions de la religion et de l'Eglise en Italie. Il ne s'agit plus de régler le statut temporel du Chef des catholiques, mais bien d'un accord spécifiquement Italo-Vatican, de la détermination des droits et des obligations de l'Eglise Italienne, et aussi de la réglementation de ceux, qui, dans les limites du royaume d'Italie, ont été reconnus au Souverain Pontife.

(1) Voir, à ce sujet, Loiseau, op. cit., p. 129 et suiv.

(2) *Temps* du 10 septembre 1929.

(3) Il n'est pas dans notre intention d'examiner minutieusement toutes les dispositions du Concordat de Latran, ce qui nous entraînerait à une étude de Droit public interne, et même de Droit Privé dépassant le cadre de notre sujet. C'est à une étude générale, des principales dispositions du Concordat, que nous bornerons notre analyse, en essayant d'en rattacher les divers articles à quelques grandes idées générales qui le dominent. Par contre, il nous a paru intéressant, par quelques comparaisons, de montrer ce qui rapproche ou ce qui différencie le Concordat de Latran des autres concordats conclus depuis la guerre de 1914. On en saisira ainsi peut-être mieux la portée. D'ailleurs comme on le verra, les négociateurs du Latran se sont notablement inspirés du Concordat Polonais du 10 février 1925.

(Sur ce qui concerne le statut chaotique de l'Eglise Italienne avant le Concordat, voir Pertinax, op. cit., p. 29 et suiv.).

Avec le Concordat nous sommes dans un plan distinct du Traité politique, et le Ministre de la Justice Rocco l'a nettement affirmé. Reprenant la formule du juriste Coviello il a montré qu'il ne faut pas confondre deux questions : la question des rapports entre l'Eglise et l'Etat, et la question Romaine. « Autre chose est le statut temporel de la Papauté, réglé d'un commun accord entre celle-ci et l'Italie, à raison des circonstances particulières où cette dernière se trouve, étant le Siège du Pontife Romain; autre chose est un arrangement concordataire spécifiquement Italien » [1]. C'est à la détermination du contenu du Concordat de Latran que nous allons consacrer nos explications.

Mais, auparavant, il nous faut en déterminer la nature juridique et la force obligatoire du lien qui l'unit au Traité politique.

§ 1er

DE LA NATURE JURIDIQUE DU CONCORDAT DE LATRAN

Nous ne pouvons examiner ici toutes les théories qui ont été soutenues sur la nature des Concordats. Nous voudrions seulement, afin de déterminer la nature juridique du Concordat de Latran, réfuter la thèse qui consiste à soutenir que les Concordats ne sont pas de véritables Traités internationaux. Un Concordat qui est essentiellement un accord entre le Saint-Siège et un Etat, touchant le statut de la fraction de l'Eglise catholique établie sur le territoire du

(1) *Europe Nouvelle*, op. cit., page 908.

dit Etat, ne serait pas, d'après certains auteurs, un Traité international, à raison même de la qualité des parties en présence et du contenu de l'accord; à notre sens cette thèse est erronée.

1° On a nié le caractère de Traité international des Concordats, *sous prétexte qu'il n'y avait pas deux Etats en présence.* Si on prend le mot international dans son sens éthymologique on a parfaitement raison; mais le droit international étudie, non seulement les rapports entre Etats, mais encore entre Etats et personnes souveraines reconnues par ceux-ci.

Or, la Papauté est une institution internationale reconnue par les Etats, puisque ceux-ci consentent à traiter avec elle, si bien que dans cette mesure ils consacrent son caractère de personne souveraine; on n'accepte pas de traiter avec quelqu'un qui n'est pas qualifié pour le faire.

La question s'est posée, à propos du Concordat bavarois du 24 janvier 1926 [1]. Il s'agissait notamment de savoir, si les relations de l'Etat de Bavière avec le Pape étaient une matière dans la compétence propre de cet Etat. L'objection était fondée sur l'article 78 de la constitution de Weimar, dont le paragraphe 1er dispose, « que le soin des relations avec les Etats étrangers est exclusivement affaire de l'Empire.

Le Gouvernement Bavarois soutint devant le Landtag sa compétence propre, et finalement il fut décidé que la curie Romaine ne constituait pas un « Etat étranger » au sens du paragraphe 1er de cet article, ce qui est parfaitement exact; mais cela n'in-

(1) Robert Ruze. *A propos des trois derniers Concordats du Saint-Siège avec la Lethonie, la Bavière et la Pologne. Revue de droit international et de législation comparée,* 1926, page 5 et suiv.

flue en rien sur le caractère de Traité international ou plus précisément inter-souverain des Concordats, ce qui revient au même, si on ne réduit pas le droit international à l'étude exclusive des rapports entre Etats.

« Il s'agit d'actes sinon internationaux, du moins passés entre Puissances souveraines », devait écrire le professeur Le Fur [1]. M. Delos emploie une formule analogue : « Un accord intervenu entre deux Puissances souveraines pour des matières où toutes deux sont intéressées » [2].

2° On a nié également le caractère de Traité international des Concordats, *leur contenu étant différent de celui des Traités en général.* On a montré que le contenu des Concordats était matière de droit public interne. Le statut de l'Eglise nationale peut, en effet, être réglé, par voie unilatérale de la part de l'Etat, celle-ci, en tant qu'institution nationale, étant soumise aux pouvoirs de police de ce dernier. On a fait remarquer aussi, que tandis que les Traités ont pour base le respect absolu de la souveraineté de deux Etats, les Concordats ont pour cause l'ingérence, le contrôle, la surveillance exercée par le Pape chez les Etats ayant des sujets catholiques.

De pareilles remarques sont parfaitement justes, mais tout cela n'influe pas sur la nature juridique du Concordat, le contenu d'un Traité ne peut pas modifier sa nature, parce que ce contenu est essentiellement contingent. C'est ainsi qu'on a pu montrer, dans un autre domaine, que des Traités concernant les étrangers, les droits à leur attribuer, leurs rapports avec les autorités et juridictions locales, étaient bien

(1) Le Fur, op. cit., page 106.
(2) Delos, op. cit., page 475.

des Traités internationaux, bien que se rapportant au fonctionnement de la chose publique. Qu'il faille tenir compte de cette différence de contenu, lorsqu'il s'agit de justifier au point de vue politique, l'existence d'un Concordat, nous sommes d'accord [1], mais cela reste sans influence sur la question de titre juridique.

(1) Tandis que le pouvoir religieux a tenté de tenir le pouvoir laïque en tutelle, à l'époque des rêves de théocratie pontificale, des heurts violents n'ont pas manqué de se produire avec le pouvoir civil. C'est la période de la lutte pour la conquête de la suprématie. Mais « lorsqu'il est admis, à des dates variables suivant les pays, que les deux pouvoirs sont capables de se faire face l'un à l'autre, et de demeurer chacun indépendant, dans le domaine qu'il lui est propre, le mieux est de mettre fin à la lutte en stipulant, avec précision, les conditions de la Paix : On conclut des accords ; ce sont des concordats. » (VERGNES, op. cit., pages 59-60). L'ère des concordats se prolonge pendant des siècles jusqu'au jour ou plus récemment (depuis un siècle), l'Etat s'affirmant majeur revendique énergiquement ses droits, repousse toute ingérence du pouvoir spirituel dans ses affaires temporelles, en le soumettant au droit commun, mais s'interdit par contre toute incursion dans le domaine religieux, du moins en principe. Il règle de façon unilatérale, la condition juridique de son ancien rival. (Il faut reconnaître, d'ailleurs, que c'est le seul moyen d'arriver à une solution positive, nous voulons dire par là, à faire entrer dans la loi l'essentiel de l'idée de séparation). C'est l'ère de la séparation proprement dite, séparation brutale de deux puissances hostiles. Mais, à l'heure actuelle, une nouvelle évolution semble se dessiner qui est une modernisation ou une mise au point de l'ancienne conception concordataire. L'essentiel de l'idée de séparation est consacré, mais il y a entente expresse ou tacite entre les deux pouvoirs, c'est à peu près, la situation de la France. Le fait pour le Pape d'avoir accepté les diocésains en est la meilleure preuve. D'autre part on sait que le 4 décembre 1926, deux accords diplomatiques étaient conclus entre Mgr Maglione et M. Briand à propos des honneurs liturgiques dévolus dans le Proche-Orient aux Représentants de la France. (Voir *Etudes*, 5 mars 1927). De nombreux auteurs ont insisté sur cette idée qu'une séparation radicale est impossible (LE FUR, op. cit., page 109). (R. RUZE, op. cit., page 6). « Les Etats ne sauraient aisément prétendre que toute confusion entre le pouvoir ecclésiastique et le pouvoir laïque ayant pris fin, ces deux pouvoirs se meuvent à notre époque dans des sphères totalement distinctes et parfaitement délimitées. » C'est d'ailleurs ce que certains Etats pensent encore puisque, depuis la guerre, quelques Concordats ont été conclus. Si nous mettons à part la Convention entre le Saint-Siège et le Portugal du 15 avril 1928 qui s'occupe exclusivement de l'organisation ecclésiastique dans les Indes Orien-

Un Etat qui conclut un Concordat avec le Pape est aussi *juridiquement lié* que s'il s'était engagé envers un Etat quelconque; les Concordats sont soumis à

---

tales, soit à l'intérieur, soit même au dehors des possessions de la République Portugaise. (Voir le texte dans la *Doc. Cath.*, t. 29, 18 août 1928), citons par ordre chronologique le Concordat Letton du 30 mai 1922 (*Doc. Cath.*, t. 8, 2 décembre 1922) le Concordat Bavarois du 24 janvier 1925 (*Doc. Cath.*, t. 13, 14 février 1925), le Concordat Polonais du 1er février 1925 (*Doc. Cath.*, t. 13, 28 mars 1925), le Concordat Roumain du 10 mai 1927 (*Doc. Cath.*, t. 22, 30 mai 1929), le Concordat Lithuanien du 27 septembre 1927 (*Doc. Cath.*, t. 19, 7 janvier 1928), le *modus vivendi* Tchéco-Slovaque du 2 février 1928 (*Doc. Cath.*, t. 19, 3 mars 1928), enfin le Concordat Prussien du 14 juin 1929 (*Doc Cath.*, t. 22, 7 décembre 1929).

Sur la politique concordataire de l'Eglise, voir *Europe Nouvelle*, dossier 32 A ; le livre de GIANNINI : *I concordati post bellici*, Milan 1929 et PERTINAX, op. cit., p. 128 et suiv.

Contre les formules de séparation brutale, voir une très heureuse expression de M. Léon BÉRARD citée par A. DE MONZIE, *Rome sans Canossa*, p. 44. « C'est comme si, disait-il, la ville de Paris ayant rendue sa liberté à la Compagnie des Omnibus décidait de l'ignorer. ».

Le fascisme devait reprendre ces théories, en les amplifiant, et de là l'origine du Concordat de Latran : « C'est seulement en régime de concordat que se réalise la séparation logique, normale, bienfaisante, entre l'Eglise et l'Etat, c'est-à-dire la distinction entre les tâches, les attributions de l'un ou de l'autre », devait dire M. Mussolini dans un discours du 10 mars 1929. (Voir DEVOGHEL, op. cit., page 246). M. Rocco, dans son discours du 14 mai à la Chambre, (*Europe Nouvelle*, op. cit., p. 910), devait longuement insister sur ce point ; la souveraineté du Saint-Siège bien que s'exerçant dans un domaine différent de celui de l'Etat, le domaine spirituel, s'exerce néanmoins sur le territoire de celui-ci, sur l'Eglise Nationale ; c'est la co-existence de ces deux souverainetés, ainsi que l'a déclaré Rocco, qui rend nécessaire l'accord entre les deux puissances : « Toute autre solution de leurs rapports, ne peut être qu'intellectuellement absurde, positivement imparfaite, et donc, par la nécessité des choses, essentiellement précaire, à moins de considérer l'Eglise comme une association privée, soumise, comme telle, à toutes les lois de l'Etat et de nier la souveraineté du Pontife ; mais dans la mesure où celle-ci est un fait, ce sera une erreur du point de vue politique. »

Mais le Ministre différenciant le Traité du Concordat, a prétendu que, tandis que le premier avait mis en présence deux Etats, forts chacun, d'une pleine souveraineté, le second, au contraire, mettait en présence l'Etat pleinement souverain et le Saint-Siège, organe suprême de l'Eglise Catholique Universelle et partant représentant l'Eglise Italienne.

toutes les règles des Traités internationaux et notamment à la règle « *pacta sunt servanda* » [1].

On voit combien est erronée la théorie de ceux qui, partisans extrêmes de la théorie de la souveraineté, ont soutenu que l'Eglise ne saurait se lier vraiment au regard de l'Etat, les concessions faites à l'Etat constituant un *indult* toujours révocable. De même, il n'est pas possible de prétendre que l'Etat, ayant une mission générale de police, ne peut se lier conventionnellement pour tout ce qui a trait à ce droit et que, partant, il peut toujours se dégager d'un concordat qu'il a signé.

Ces thèses qui réflètent des tendances politiques diverses ne sauraient avoir aucune valeur aux yeux du juriste [1]. Cependant certains auteurs, tout en pensant que les Concordats sont de véritables Traités internationaux ont tenu, dans une certaine mesure compte

---

Il y a là, à notre sens, une erreur ; dans les deux cas les parties en présence sont les mêmes, c'est le Chef de l'Eglise Catholique et un Etat qui ont conclu un traité, il n'y a qu'une différence de contenu. Le contenu du Traité politique de Latran diffère du Concordat, puisqu'il ne s'agit plus de régler les droits du Saint-Siège dans un pays donné, et partant, le statut d'une Eglise nationale, mais le statut temporel du Saint-Siège lui-même, afin d'assurer son indépendance et de l'habiliter pleinement et juridiquement aux yeux de l'Etat à traiter au nom des diverses Eglises nationales.

(1) Telle n'était pas, d'ailleurs, la pensée de M. Briand, si on en croit une conversation qu'il eût avec Mgr Lacroix et l'abbé Lemire au cours d'un déjeuner du 10 février 1914. M. Brugerette, dans la *Revue de Paris* du 1er octobre 1930, nous a livré les confidences de l'ancien Evêque de Tarentaise, d'après les notes de ce dernier. Mgr Lacroix s'exprimait ainsi ; « Briand estimait que la séparation comportait deux actes très distincts : 1° la dénonciation du Concordat, dans les formes accoutumées, puisque le Concordat était un traité international et qu'il était revêtu de la double signature du Pape et du Premier Consul ; 2° l'organisation du régime nouveau de séparation d'accord avec le Souverain Pontife.

...S'il avait eu le pouvoir d'agir librement il aurait donné à l'Eglise le maximum de liberté compatible avec la Souveraineté de l'Etat. »

de leur contenu, notamment en ce qui concerne l'application de la clause « *rebus sic stantibus* ». « On devra, écrit M. Mérignac, présumer plus facilement la commise de la clause « *rebus sic stantibus* » que dans les Traités ordinaires, étant donné qu'ils ont, sur les destinées et l'orientation politique de l'Etat, une influence beaucoup plus marquée que celle exercée par les autres conventions internationales » [1]. C'est l'avis de M. Delos [2]. Nous ne méconnaissons pas la justesse de ces observations, mais dans quelles conditions faire jouer la clause « *sic stantibus* » c'est ce qu'il est difficile de préciser; en tous cas, cela n'infirme pas notre théorie, à savoir que les Concordats sont de *véritables Traités internationaux*, ce qui nous permet d'affirmer que de même que le Traité politique, le Concordat de Latran fait partie de cette catégorie.

§ 2

DE LA FORCE OBLIGATOIRE DU LIEN QUI UNIT LE TRAITÉ AU CONCORDAT

Nous savons, nous l'avons déjà dit, que le Traité et le Concordat se meuvent dans deux plans distincts. Il nous faut maintenant exposer la question controversée du lien qui existe entre ces deux actes; ce lien est-il tel, que le Traité et le Concordat puissent être

---

(1) MERIGHNAC. *Traité de droit international*, 3e partie, page 134. C'est la doctrine qui a été soutenue par le Pape Benoît XV, le 21 novembre 1921 lorsqu'il a fait remarquer que les Concordats sont des conventions faites avec des Gouvernements plus qu'avec des Etats. (Voir FAUCHILLE. *Traité de Droit International*, t. 1er, 3e partie, p. 445.

(2) DELOS, op. cit., p. 475.

considérés, comme solidaires, au point que la dénonciation de l'un entraîne nécessairement la caducité de l'autre; en d'autres termes, y a-t-il un *lien juridique* qui subordonne le sort de l'un au sort de l'autre. C'est à l'examen des textes contenus dans le préambule du Concordat et le procès-verbal d'échange des ratifications que nous aurons d'abord recours.

Le préambule du Concordat s'exprime de la façon suivante : « Attendu que... le Saint-Siège lui-même a proposé que la négociation relative à cette question (la Question Romaine) eût, pour nécessaire complément, un Concordat destiné à régler les conditions de la religion et de l'Eglise en Italie... ». Revenant sur la même question dans le procès-verbal d'échange des ratifications [1], les Hautes Parties « réaffirment leur volonté d'observer loyalement, dans la lettre et dans l'esprit, non seulement le Traité, avec la reconnaissance irrévocable et réciproque de souveraineté et l'élimination définitive de la Question Romaine, mais aussi le Concordat, dans ses hautes finalités, tendant à régler les conditions de la religion et de l'Eglise en Italie ». Comment interpréter ces textes? Pour M. Delos [2], la solidarité juridique de ces actes ne fait aucun doute. Elle est spécifiée de façon formelle dans le texte même, et dans le procès-verbal d'échange des ratifications. M. Jarrige [3], au contraire, s'est efforcé de montrer qu'il n'y a pas de lien expressément affirmé entre les deux actes, en faisant remarquer que les déclarations, contenues dans le procès-verbal d'échange des ratifications, ne visent que le présent

(1) *Doc. Cath.*, 15-22 juin 1929, t. 21, col. 1592.
(2) Delos, op. cit., page 470.
(3) Jarrige, op. cit., page 217.

et non l'avenir, et que d'autre part les termes *définitifs* et *irrévocables* s'appliquent exclusivement à la solution de la Question Romaine. Mais pour l'auteur, à défaut de lien *expres*, il y a un lien *implicite*, parce que le principe même du Concordat est inscrit dans l'article 1[er] du Traité; le Concordat apparaît ainsi comme le mode d'exécution modifiable d'une obligation permanente dont le fondement et l'essence est la catholicité de l'Etat Italien.

Quelle que soit la théorie que l'on adopte, ces auteurs reconnaissent formellement qu'il existe entre le Traité et le Concordat un lien juridique, c'est ce qu'il est important de noter. A notre avis, la thèse de M. Jarrige nous apparaît comme plus souple, et permettant d'expliquer plus facilement les modifications éventuelles du Concordat, en même temps que son interprétation des textes est parfaitement plausible.

Mais l'examen des textes officiels n'est pas le seul monument que nous ayons à consulter pour trancher le problème; il nous faut examiner maintenant l'interprétation qui a été donnée par les Hautes Parties contractantes :

a) *La thèse Italienne.*

Dans son discours du 14 mai à la Chambre, le ministre Rocco [1] a soutenu que le Concordat, non seulement au point de vue politique, mais au point de vue juridique, supposait le Traité parce qu'on ne concevrait pas qu'un Etat traitât avec une personne dont il ne reconnaîtrait pas la souveraineté; mais la réciproque n'est pas vraie, *le Traité ne suppose pas le Concordat*, « du point de vue spirituel peut-être, du

(1) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 908.

point de vue politique assurément il le suppose; mais il n'en est pas de même *du point de vue juridique*, puisqu'il existe des Etats ayant des rapports diplomatiques avec le Souverain Pontife et dont la situation de l'Eglise n'est pas réglée par un Concordat ».

Le Duce Mussolini dans son discours du 25 mai au Sénat [1], a déclaré à propos de la connexion de ces deux actes : « De ces deux protocoles de Latran, il en est un qui ne peut plus être mis en discussion, c'est le Traité, les litiges éventuels auront un autre terrain, celui du Concordat ».

C'était soutenir d'une façon très nette que ces deux actes ne forment pas un tout indissociable.

b) *La thèse Pontificale.*

Pie XI a protesté vivement contre cette interprétation de la liaison du Traité et du Concordat, et s'il a reconnu, dans sa lettre au Cardinal Gasparri du 30 mai [2], que des divergences susceptibles d'accommodements pouvaient se produire « dans une si grande variété de choses que le Concordat contient et touche » il a proclamé nettement « que le Traité et le Concordat, selon leur lettre et leur esprit, comme aussi suivant les explications faites de vive voix et par écrit, sont le *complément nécessaire* l'un de l'autre et ils sont inséparables, indissociables l'un de l'autre ».

Il en résulte que « *simul stabunt* », ou bien « *simul cadunt* ». Telles sont les thèses en présence.

Pour l'une des deux Hautes Parties contractantes au moins, un lien juridique entre les deux actes existe formellement. Or, l'interprétation des textes nous a

(1) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 919.

(2) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 921.

conduit à admettre cette connexion, sous la forme atténuée du lien implicite. Le sort des deux protocoles est identiquement le même; si le Concordat est dénoncé unilatéralement, le Traité s'écroulera et avec lui la Cité du Vatican.

Nous conclurons donc que tout ce qui affecte le sort d'un des deux protocoles de Latran rejaillit nécessairement sur l'autre, au point d'entraîner la caducité de l'un, au cas où l'autre serait dénoncé.

§ 3

LE CONTENU DU CONCORDAT DE LATRAN

Il nous reste maintenant à analyser les *principales dispositions du Concordat.* De même que le Traité, le Concordat débute par une invocation à la Très Sainte-Trinité. On remarquera, peut-être avec une certaine surprise, que c'est dans le Traité politique, et non dans le Concordat, qu'est inscrite la proclamation de foi catholique de l'Etat Italien (art. 1[er] du Traité). Par contre, l'article 2 énonce une formule générale, qui aurait mieux trouvé sa place dans le Traité (elle n'est d'ailleurs que la reproduction de l'article 12 de la Loi des Garanties). Il y est spécifié que « le Saint-Siège communique et correspond librement avec les Evêques, avec le clergé, et avec tout le monde catholique, sans aucune ingérence du Gouvernement Italien ». De même l'article 1[er], § 2, d'après lequel en raison du caractère sacré de la Ville de Rome, le Gouvernement Italien s'engage à empêcher tout ce qui pourrait être contraire à ce caractère, aurait dû, à notre sens, en stricte logique, trouver place dans

le Traité. M. Le Fur[1] y voit l'interprétation des deux actes voulus par les parties. M. Delos[2] déclare : « Ainsi au seuil des deux instruments juridiques, l'Eglise se donne clairement pour ce qu'elle est et se fait reconnaître en cette qualité. Ils manifestent chacun sur un terrain propre une même doctrine, une même conception de la nature de l'Eglise, et de ses rapports avec les Puissances séculières ».

Les deux Parties se sont donc placées sur un plan spécial, *le plan de la pensée catholique*. Le Saint-Siège est reconnu pour ce qu'il est, l'organe suprême de l'Eglise Catholique Universelle, et en conséquence, légitime représentant de l'organisation de l'Eglise en Italie. Mais la contre-partie, le professeur Rocco, l'a indiqué[3] : « En stipulant un Concordat, l'Eglise reconnaît en fait, que l'organisation catholique existant sur le territoire d'un Etat, ne peut pratiquement se soustraire à la discipline des lois de cet Etat. L'organisation religieuse reconnaît donc la souveraineté politique de l'Etat et s'y soumet; mais cette soumission est volontaire et de plus l'Eglise reçoit un traitement de faveur. »

En outre, dans son très remarquable discours, le Ministre a déterminé les principes sur lesquels reposait l'économie du Concordat de Latran : nous remarquerons avec lui qu'en régime de Concordat l'action de l'Eglise catholique revêt un caractère officiel, la fonction ecclésiastique constitue, à certains égards, un *munus publicum* de nature un peu particulière s'exerçant dans un domaine spirituel, qui par sa nature,

(1) Le Fur, op. cit., p. 129.
(2) Delos, op. cit., p. 473.
(3) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 911.

échappe à la compétence de l'Etat. C'est bien, à notre sens, *ce caractère officiel* reconnu à l'Eglise et à sa hiérarchie qui domine tout Concordat; le Concordat de Latran ne fait pas exception à la règle [1].

On peut grouper les divers articles du Concordat sous plusieurs idées générales qui nous paraissent essentielles.

I. — L'Eglise, Institution nationale autonome, exerce en Italie sous l'autorité du Saint-Siège, une fonction d'intérêt public reconnue par l'Etat;

II. — L'Etat Italien se proclame catholique, le catholicisme est la seule religion de l'Etat;

III. — L'Etat Italien reconnaît le Pape comme institution souveraine, Chef de l'Eglise universelle et, en particulier, de l'Eglise Italienne;

IV. — L'Etat Italien a fait reconnaître par le Saint-Siège sa souveraineté sur l'Eglise Italienne.

I. — L'Eglise, institution nationale autonome, exerce en Italie, sous l'autorité du Saint-Siège, une fonction d'intérêt reconnue par l'Etat.

La religion n'est plus un problème de conscience individuelle. L'organisation de l'Eglise n'est pas une affaire privée à régler d'après le droit commun [2]. En

---

(1) La loi de 1905 ne reconnaît plus à l'Eglise aucun caractère officiel ; elle considère ses opérations comme des opérations privées, les soumettant au droit commun et s'en désintéressant dans cette mesure.

(2) Devoghel, op. cit., page 295. *Exposé des motifs italiens. Rapport du chef du Gouvernement à la Chambre des Députés sur le projet de loi relatif à la ratification et à l'exécution des accords de Latran.* Voir au contraire, en sens opposé, l'article 2, titre premier de la loi de séparation du 9 décembre 1905. « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. »

conséquence, elle doit jouir, conformément à sa mission reconnue, d'un statut particulier; elle profite, ainsi que Mussolini l'a dit, d'une position de *prestige spécial* [1].

1° Ses Ministres doivent jouir d'un statut particulier parfaitement adapté à leur état (d'où privilèges et exemptions);

2° Une pleine liberté d'action doit leur être laissée pour tout ce qui concerne leurs actes spirituels et la propagation de la foi catholique (reconnaissance de l'Action catholique);

3° Des droits spéciaux sont reconnus à l'Eglise;

4° L'Etat s'engage à mettre à son service sa force publique dans diverses circonstances, et en particulier, à tenir compte des mesures disciplinaires prises par les Evêques contre les prêtres rebelles ou indignes, en ce qui concerne les fonctions de l'Etat;

5° Des exemptions fiscales sont accordées à l'Eglise en même temps que des faveurs particulières.

Examinons maintenant avec quelques détails ces diverses dispositions :

1° *Les exemptions et privilèges octroyés au clergé Italien.*

L'Eglise a toujours revendiqué pour ses ministres des exemptions de certaines charges et obligations communes, afin que ceux-ci puissent s'adonner plus librement aux actes de leur ministère; or, l'Italie considérant les Ecclésiastiques comme investis d'une mission, qui par son caractère intéresse l'Etat [2], devait

(1) DEVOGHEL, op. cit., page 299.
(2) Exposé des motifs. DEVOGHEL, op. cit., p. 300.

facilement entrer dans les vues du Saint-Siège puisque, en favorisant les ecclésiastiques, on améliore la marche des services de l'Etat.

C'est dans ce but que le Concordat les exonère :

a) Du service militaire en temps de Paix;

Le § 1er, de l'article 3, concerne les étudiants en théologie.

Le § 2, de l'article 3, est relatif aux clercs ordonnés dans les ordres sacrés.

En temps de guerre au contraire, les prêtres, sauf ceux ayant charge d'âmes, sont mobilisables, mais avec affectation dans certains emplois, comme le service sanitaire. Ce sont des solutions analogues que prévoient les Concordats Letton (art. 9) et Polonais (art. 5). Par contre, l'article 5 du Concordat Lithuanien exempte les prêtres de service militaire, même en cas de guerre et de levée en masse;

b) De l'office de juré, article 4;

c) De l'obligation de témoigner dans les affaires venues à leur connaissance, par le moyen de leur sacré ministère. Ici, comme l'a fait remarquer le Ministre Rocco, c'est une exception commune à tous les fonctionnaires publics et à toutes les personnes exerçant une profession libérale. En somme, le secret professionnel s'applique aux prêtres comme aux autres (art. 7). Cette formule est cependant nouvelle; on ne la rencontre pas dans les Concordats les plus récents, par contre, ces derniers usent d'une formule qui n'est pas limitative à l'endroit des exemptions du clergé qu'ils dispensent « de toutes les fonctions incompatibles avec la vocation sacerdotale ». Rien de tel dans le Concordat de Latran;

d) De la saisie de leurs appointements, dans la mesure où le sont les appointements des employés de

l'Etat (art. 6). (Voir de même l'article 5 du Concordat Polonais, et l'article 5 du Concordat Lithuanien);

e) Enfin en matière pénale, au cas de poursuites dirigées contre l'ecclésiastique, le Procureur du Roi doit informer l'Ordinaire du Diocèse, de même qu'il devra lui transmettre le résultat de l'instruction et la sentence judiciaire... De plus, des égards particuliers sont dus à l'ecclésiastique arrêté, tant pendant son arrestation, que durant le séjour où il purge sa peine; il doit subir cette dernière dans des locaux spéciaux, à moins que l'ordinaire compétent n'ait réduit le clerc à l'état laïque (art. 8).

M. Mussolini qui s'est efforcé de démontrer que le Concordat conclu avec le Saint-Siège est le plus avantageux du point de vue de l'Etat, a déclaré que l'article 5 n'avait pas reconstitué le *for ecclésiastique*. On ne fait que communiquer le fait accompli à l'Ordinaire diocésain, pour qu'il prenne sa décision dans la hiérarchie ecclésiastique [1], et dans l'Exposé des motifs italiens le Duce a déclaré : « La Loi de l'Etat ne souffre pas d'exception » [2]. Les stipulations de l'article 8 ne sont d'ailleurs que la reproduction de l'article 22 du Concordat Polonais et 18 du Concordat Letton; mais ce dernier précise, en outre, que l'Ordinaire ou son délégué, pourra assister aux séances des tribunaux, ainsi qu'aux débats du procès.

2° *Une pleine liberté d'action est reconnue au clergé en matière spirituelle.*

---

(1) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 906.

(2) DEVOGHEL, op. cit., p. 301.

Cette liberté d'action, en matière spirituelle, est aussi une conséquence très nette du fait que l'Eglise catholique exerce une fonction d'intérêt public, cette liberté d'action s'exerçant dans un domaine qui est hors d'atteinte de l'Etat. D'après l'article 1^er^, l'Etat Italien assure à l'Eglise, à la fois le libre et public exercice de son culte et le libre et public exercice de sa juridiction, en matière ecclésiastique.

Une application de ces principes se trouve dans l'article 2, § 2. Pour tout ce qui se rapporte au ministère Pastoral, le Saint-Siège et les Evêques communiquent et correspondent librement avec le clergé et tous les fidèles, et comme corollaire l'article 2, § 3 autorise la publication de toutes instructions ordonnances, lettres pastorales, bulletins diocésains et autres actes concernant le Gouvernement spirituel des fidèles ainsi que l'affichage à l'intérieur et à l'extérieur des édifices du culte. Les dits actes ne sont pas assujettis aux taxes fiscales[1]. Les collectes à l'intérieur et à l'extérieur des Eglises sont parfaitement licites sans aucune intervention de l'autorité civile. Tous les édifices ouverts au culte sont exempts de réquisition et d'occupation (art. 9). Sauf le cas d'urgente nécessité, la force publique ne peut pas entrer, pour l'exercice de ses fonctions, dans les édifices ouverts au culte, sans en avoir donné avis préalable à l'autorité ecclésiastique. M. Mussolini

(1) Presque tous les concordats contiennent des clauses de ce genre (voir les références dans le discours de Mussolini à la Chambre (*Europe Nouvelle*, op. cit., p. 905). Nous citerons l'art. 2 du Concordat Polonais, l'art. 2 du Concordat Lithuanien, et l'art. 4 du Concordat Roumain.

cependant, dans son discours du 13 Mai, a prétendu qu'il n'avait pas rétabli les droits d'asile. Il a au surplus montré, citant des articles extraits des Concordats Letton, Lithuaniens et Polonais que toutes ces stipulations ne contenaient rien de nouveau. L'exemption d'occupation et de réquisition des édifices du culte est notamment prévue par l'article 6 du Concordat Polonais, l'article 6, du Concordat Lithuanien, et les articles 14 et 15, du Concordat Letton. L'article 15, du Concordat Letton prévoit, en outre, que les Eglises, chapelles et cimetières Catholiques sont considérés comme propriétés de l'Eglise Catholique. D'ailleurs, même en régime de séparation, conçu sans esprit d'hostilité systématique, le libre exercice public du culte est toujours proclamé et garanti [1].

En Italie, cette liberté d'action en matière spirituelle reconnue à l'Eglise Catholique, s'est accompagnée de la reconnaissance de l'Action Catholique Italienne (art. 43), en tant que celle-ci développe son activité, en dehors de tout parti politique, sous la dépendance de la hiérarchie ecclésiastique pour la propagation de la foi catholique. Cette disposition est complétée par la défense faite à tous les ecclésiastiques de militer dans quelque parti politique que ce soit. L'article 25 du Concordat Lithuanien reconnaît de même toutes les associations dépendant de l'Action Catholique. L'article 13 du Concordat Letton reconnaît toutes les associations catholiques et leur applique le droit commun des associations. Par contre, tous les autres Concordats sont muets sur cette question.

---

(1) La loi française de 1905 assure de même, ce libre et public exercice du culte, comme une conséquence de ce qu'elle n'en reconnaît aucun. (Voir par exemple l'art. 32 de la loi, qui punit ceux qui auront empêché, retardé ou interrompu les exercices d'un culte).

La reconnaissance de l'Action Catholique Italienne ne devait cependant pas aplanir toutes les difficultés, ainsi que l'a montré le récent conflit de juin 1931. Le Duce et le Souverain Pontife entendent sans doute, de façon différente, le développement de l'Action Catholique en dehors de tout parti politique, formule, on le concèdera, un peu imprécise, qui, de part et d'autre, peut donner lieu à des discussions où le subjectivisme de l'interprétation se donne libre cours.

3° *Des droits spéciaux sont reconnus à l'Eglise Italienne.*

Pour compléter cette liberté d'action de l'Eglise Italienne en matière spirituelle, des droits spéciaux lui ont été reconnus dans des domaines différents, (nominations ecclésiastiques, mariages, biens du culte). Nous nous contenterons de les énumérer car, nous retrouverons plus loin les plus importants.

a) Droit, pour l'Ordinaire diocésain, de désigner les aumôniers militaires, article 13, § 4;

b) Droit général, pour l'autorité ecclésiastique, de pourvoir aux bénéfices ecclésiasitques, article 21, § 1er. (C'est l'application du droit commun, à l'heure actuelle, en matière concordataire);

c) Droit de nommer les prêtres investis de bénéfices paroissiaux (art. 21, § 2) (sauf que la nomination n'aura d'effet que trente jours après avoir été communiquée au Gouvernement Italien);

d) Droit, pour l'autorité ecclésiastique, de désigner la moitié des membres faisant partie du Conseil d'administration des administrations civiles du patrimoine ecclésiastique, provenant d'anciennes suppressions

(art. 29 e). On sait que ces biens (fonds pour le culte) étaient uniquement administrés par l'Etat;

e) Reconnaissance de la personnalité juridique à toutes les associations religieuses, avec ou sans vœux, ainsi qu'aux Provinces religieuses italiennes dans les limites de l'Etat et de ses colonies, de même qu'aux maisons généralices et au procures des associations religieuses même étrangères (art. 29 b). Il ne s'ensuit pas, d'ailleurs, que les associations religieuses pourront se multiplier librement, puisque l'article 31 prévoit « que leur reconnaissance, en vue des effets civils, sera faite par les autorités civiles ». Presque tous les Concordats qui reconnaissent la personnalité juridique aux associations religieuses prévoient de semblabes restrictions (voir par exemple l'article 17 du Concordat Roumain). Par contre, l'article 2 du Concordat Bavarois stipule que les Ordres et Congrégations religieuses « pourront librement se fonder en conformité des prescriptions canoniques »;

f) Validation des actes antérieurement accomplis par les organisations ecclésiastiques, en dehors des lois civiles (art. 29 f);

g) Droit pour l'autorité ecclésiastique d'ériger de nouveaux organismes ecclésiastiques ou associations religieuses (art. 31);

h) Droit de libre gestion pour les biens appartenant à toutes les institutions ecclésiastiques ou associations religieuses, sans obligation de conversion (art. 30, § 1) (nous rencontrerons les exceptions plus loin);

i) Droit de procéder à la célébration du mariage (art. 34, § 1er);

j) Droit de juger les causes concernant la validité du mariage (art. 34, § 4);

k) Habilitation des professeurs chargés de donner l'enseignement religieux dans les écoles de l'Etat; approbation des manuels; intervention dans la composition des programmes (art. 36, §§ 2, 4 et 1);

l) Nous mentionnerons à part l'article 35, en ce qui concerne les écoles d'instruction moyenne tenues par les corps ecclésiastiques ou religieux, qui stipule que l'examen d'Etat est maintenu, avec parité effective de conditions, pour les candidats issus d'établissements gouvernementaux et pour les candidats issus d'établissements ecclésiastiques.

4° *L'appui du bras séculier au service de l'Eglise est prévu dans certains cas.*

Les théologiens se plaisent à affirmer que l'Eglise est une société parfaite; il lui manque en réalité *la force de coercition,* et c'est ce qui, dans l'ancien régime, a fait la faiblesse des justices ecclésiastiques et qui finalement a amené leur décadence et leur disparition; aussi l'Etat Italien s'est-il engagé à faire respecter, même par la force, certaines décisions de l'autorité ecclésiastique. On le sait, par l'article 23 du Traité, l'Italie s'est déjà engagée à ce que les sentences émanant des autorités ecclésiastiques, contre des personnes ecclésiastiques et touchant les matières spirituelles et disciplinaires, aient sans aucune formalité, pleine efficacité juridique. Une pareille disposition est prévue par l'article 4 du Concordat Polonais et l'article 4 du Concordat Lithuanien.

Dans le Concordat :

a) L'article 29 i, punit le port abusif de l'habit ecclésiastique;

b) L'article 1er, § 1er, prévoit la protection des autorités civiles pour les actes du ministère spirituel des ecclésiastiques;

c) D'après l'article 5, le *nihil obstat* de l'Ordinaire diocésain est nécessaire, pour permettre à un ecclésiastique d'exercer un emploi dans une administration publique. La révocation du *nihil obstat* prive cet ecclésiastique de la capacité d'exercer l'emploi ou l'office assumé;

d) D'après le même article, les prêtres apostats ou frappés de censure ne pourront être appelés ou maintenus dans un emploi où ils seraient en contact direct avec le public;

e) Dans la mesure où les juridictions et dicastères ecclésiastiques sont compétents pour juger de la validité du mariage, les décisions définitives doivent être communiquées par le Suprême Tribunal de la Signature à la Cour d'Appel compétente pour que celle-ci les rende exécutoires (art. 34, § 6).

Mentionnons que les articles 4 des Concordats Polonais et Lithuanien contiennent une formule qui n'est pas limitative lorsqu'ils prévoient l'appui du bras séculier « dans tous les autres cas prévus par la loi obligatoire ».

5° *Les exemptions fiscales et les faveurs particulières reconnues à l'Eglise Italienne.*

Cette indépendance économique que l'Etat Italien a voulu assurer au Saint-Siège en réglant définitivement ses rapports financiers avec lui, il a voulu l'assurer à l'Eglise Italienne, en lui accordant des exemptions fiscales et en lui octroyant des faveurs particulières :

a) *Les exemptions fiscales.*

D'après l'article 2, § 3, les actes relatifs au gouvernement des fidèles ne sont pas assujettis aux taxes fiscales et, d'une façon plus générale, d'après

l'article 29 h, tout en sauvegardant les adoucissements fiscaux déjà établis par les lois Italiennes, le but de culte et de religion est assimilé, au point de vue fiscal, au but de bienfaisance et d'instruction.

Le § 2, de l'article 29 h, porte aussi que dans l'avenir l'institution d'un impôt spécial à la charge des biens d'église, demeure exclu [1]. Toutes les taxes spéciales énumérées dans l'article 29 h sont abolies, ainsi que le droit de régale, c'est-à-dire le droit de jouissance d'un bénéfice pendant la vacance du titulaire (droit illogique selon Rocco). De même, sont supprimés les économats et les sous-économats des bénéfices vacants. Est aussi aboli en Sicile le *tiers pensionnable*, c'est-à-dire le tiers du revenu que le souverain pouvait soustraire au bénéficier pour en constituer une pension au profit d'une autre personne (art. 25, § 2).

D'après l'article 29 b, § 2, les associations religieuses qui n'étaient pas reconnues et qui possédaient par personne interposée, pourront posséder par elles-mêmes. Les actes relatifs au transfert des immeubles sont exempts de tous impôts;

b) *Les faveurs particulières.*

1° L'article 29 d admet toutes les fondations de culte;

2° Par l'article 30, § 3, l'Etat, jusqu'à ce que de nouveaux accords aient établi un autre état de choses, s'engage à continuer, à suppléer à l'insuffisance de revenus des bénéfices ecclésiastiques, en assignant des

(1) Voir l'art. 16 du Concordat Letton et l'art. 15 du Concordat Polonais.

pensions qui devront correspondre, dans une mesure non inférieure, à la valeur réelle de ce qu'établissent les lois actuellement en vigueur;

3° Par l'article 18, l'Etat s'engage à maintenir intact le traitement économique des paroisses, au cas où plusieurs d'entr'elles seraient réunies, soit qu'on les confie à un seul curé assisté d'un ou plusieurs vicecurés, soit qu'on réunisse plusieurs prêtres dans un même presbytère. Le même engagement est renouvelé en ce qui concerne Rome et les évêchés suburbicaires (art. 23, § 2).

Dans tous les Concordats de longues dispositions ont trait au statut patrimonial de l'Eglise catholique, et on se rendra compte, par cette simple énumération, de l'importance que cette question revêt aux yeux du Souverain Pontife. (Voir l'article 7 du Concordat Letton et l'Appendice du Concordat Polonais, l'article 10 du Concordat Bavarois, l'article 13 du Concordat Roumain, l'article 2 du *modus vivendi* Tchéco-Slovaque, l'article 4 et 5 du Concordat Prussien). On consultera surtout les longues dispositions de l'article 10 du Concordat Bavarois, relatives aux engagements de cet Etat quant à la dotation en biens et fonds stables des sièges épiscopaux, chapitres, fabriques, etc... et l'obligation souscrite par l'Etat de verser une rente annuelle tant que cette dotation ne pourra être établie. Signalons, par contre, l'article 24, § 5 du Concordat Polonais, qui prévoit la faculté de rachat, par le Gouvernement de la République, aux bénéfices des évêchés, séminaires et cures des quantités de terres qui dépasseraient trente hectares pour une cure, 180 pour un chapitre, une mense d'évêché ou un séminaire. Nous ne pouvons entrer dans le

détail de ces diverses dispositions, il suffisait de les signaler ici.

II. — L'Etat Italien ne s'est pas contenté de reconnaitre le caractère de fonction d'intérêt public de l'Eglise Italienne, il s'est encore proclamé catholique, il a même affirmé que le catholicisme était la seule religion de l'Etat. En conséquence :

1° Il reconnaît les jours de fête fixés par l'Eglise (art. 11);

2° Il organise l'assistance religieuse auprès des forces militaires de l'Etat (art. 13 et 14);

3° Il se concerte avec le Saint-Siège pour que ses circonscriptions coïncident avec les diocèses (art. 16, § 1er);

4° Il organise l'enseignement religieux dans les écoles (art. 36 et 37);

5° Il reconnaît au sacrement de mariage régi par le droit canonique, des effets civils (art. 34).

Cependant, ainsi que M. Mussolini l'a dit dans l'Exposé des motifs italiens [1], la pleine liberté des autres cultes admis dans l'Etat et l'égalité des citoyens devant la loi, quelle que soit la religion qu'ils professent, ne sont pas et ne pouvaient pas être le moins du monde atteintes. En outre dans son article 5, la loi sur l'exercice des cultes non catholiques votée, à la suite des accords [2], a expressément prévu, reprenant une formule du titre 2 de la Loi des Garanties, que la discussion en matière religieuse est pleinement libre.

Nous donnerons seulement ici quelques détails sur l'enseignement religieux dans les écoles, et la reconnaissance d'effets civils au mariage religieux.

---

(1) Devoghel, op. cit., p. 297.
(2) Voir cette loi dans l'*Europe Nouvelle*, op. cit., p. 881.

1° *L'enseignement religieux dans les écoles.*

L'Etat étant catholique, il est légitime qu'il reconnaisse comme fondement et couronnement de l'instruction publique, l'enseignement de la doctrine chrétienne selon la forme reçue de la tradition catholique, art. 36. Aussi l'Etat Italien consent à ce que l'enseignement religieux donné dans les écoles élémentaires, ait un développement ultérieur dans les écoles moyennes, mais comme l'a spécifié la loi sur l'exercice des cultes non catholiques, *l'exemption de l'enseignement religieux est de droit* si les pères de famille le demandent pour leurs enfants. Néanmoins, c'est l'Etat qui donne l'instruction religieuse sous sa direction, sous sa responsabilité selon la remarque de M. Rocco. Si l'autorité ecclésiastique habilite les professeurs qui doivent être munis d'un certificat de capacité révocable par l'Ordinaire, si elle intervient dans l'approbation des manuels et la composition des programmes, *aucun pouvoir de surveillance* ne lui est reconnu, comme par exemple dans le Concordat Bavarois où le § 1er de l'article 8 est ainsi conçu : « La surveillance et la direction de l'instruction religieuse dans les écoles élémentaires moyennes et supérieures, sont garanties à l'Eglise, et le § 2, donne aux évêques un droit de recours aux autorités séculières de l'Etat, « au cas où il se produirait quelque inconvénient dans la vie religieuse ou morale des élèves catholiques ». Ce droit de surveillance est également reconnu, quoique sous une forme plus atténuée, par le Concordat Polonais (art. 13) et l'article 20 du Concordat Roumain.

M. Mussolini, dans son discours à la Chambre, a repoussé de la façon la plus catégorique la demande d'introduction de l'instruction religieuse dans les

Universités, et, caractérisant les droits qui ont été reconnus à l'Eglise, en ce qui concerne l'enseignement religieux dans les écoles, il a écrit dans son rapport à la Chambre en guise de conclusion, « c'est une ingérence bien limitée et parfaitement raisonnable ». (Voir au contraire l'article 4, § 3 du Concordat Bavarois qui déclare l'instruction religieuse matière ordinaire d'enseignement dans toutes les écoles supérieures et moyennes, à la différence de l'article 13 du Concordat Polonais qui en exempte les écoles supérieures.)

Nous renvoyons à l'article 37 qui tend à faciliter l'accomplissement des devoirs religieux des Avant-gardes et des Balilla.

2° *La reconnaissance des effets civils au mariage religieux* [1].

Nous allons étudier rapidement le problème des effets civils du mariage religieux.

Le mariage est, aux yeux de l'Eglise, un sacrement d'une importance considérable, parfaitement réglé par le droit canonique. L'Etat étant catholique doit enregistrer cet acte religieux, le sanctionner, en lui accordant les effets civils inséparables du mariage valide.

C'est ce que spécifie nettement l'article 34, § 1er. Cette réforme d'ailleurs n'est pas une nouveauté en législation, et comme l'a dit M. Mussolini à la Chambre [2], le mariage religieux a les effets civils dans un très grand nombre de pays (Autriche, Bulgarie, Dane-

(1) Seul, le Concordat Lithuanien reconnaît au mariage religieux les effets civils (art. 15). L'article 14 prévoit même que le clergé est autorisé à tenir les registres de naissance et de baptême, de mariage et de décès, mais il faut tenir compte de la législation interne, comme nous l'indiquons plus loin.

(2) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 901.

mark, Grèce, Angleterre, Irlande, Yougo-Slavie, Lettonie, Lithuanie, Norvège, Pologne, Espagne, Suède, Etats-Unis et Canada). Ce qui distingue l'Italie, a déclaré le Duce, ce sont les nombreuses précautions qu'elle prend pour accorder la validité civile au mariage religieux. (Voir les formalités qui doivent être accomplies par le curé célébrant, l'acte de mariage devant être transcrit dans les cinq jours sur le registre de l'Etat Civil (art 34, § 3). Nous ne pouvons rentrer ici dans tous les détails qu'exigerait l'étude de l'article 34, et son adaptation à la législation Italienne, qui a nécessité la modification du titre 5, livre 1er, du Code Civil [1], en même temps que le vote d'une loi sur la validité du mariage des non-catholiques [2]. M. Rocco, dans son discours à la Chambre, a dégagé les principes de la matière résultant de la coordination de l'article 34 avec le Code Civil et avec les autres parties de la législation Italienne. Nous allons les exposer brièvement :

a) Le mariage civil existe à côté du mariage religieux.

b) Le mariage célébré devant le Ministre des cultes, dont la nomination a été notifiée au ministère de la Justice pour approbation, produit les mêmes effets que le mariage célébré devant l'officier de l'Etat Civil.

c) Si le mariage religieux est célébré, après le mariage civil, on ne lui reconnaîtra pas les effets civils subséquents.

d) Juridiquement personne ne peut contraindre les catholiques à célébrer le mariage religieux, ainsi que

(1) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 871.
(2) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 881.

l'a précisé le ministre Rocco [1]. Le Pape, dans sa lettre au Cardinal Gasparri, du 30 mai 1929, devait protester contre cette formule [2]; « On a moins bien fait d'ajouter que, juridiquement, personne ne peut les y contraindre: l'Eglise, Société parfaite en son ordre, le peut et le doit par les moyens qui lui appartiennent ». Il y avait là, certainement, une confusion dans la pensée du Pape; le droit ecclésiastique s'impose bien à la conscience des catholiques, il n'y a aucun doute, mais ce que Rocco a voulu dire, c'est que le mariage civil coexistant avec le mariage religieux, l'Etat, bien que catholique, ne se reconnaît pas le droit de contraindre ses ressortissants catholiques à opter pour une forme de mariage plutôt que pour une autre.

e) En ce qui concerne la capacité des époux, c'est à la loi civile et non à la loi canonique, qu'il faut se référer; car ainsi que l'a dit Rocco, on ne peut admettre l'existence, dans un même système juridique, d'une double capacité générale.

Mais l'article 34 ne se borne pas à reconnaître au mariage religieux des effets civils. Il reconnaît la compétence des tribunaux et des dicastères ecclésiastiques, pour ce qui concerne la nullité du mariage et la dispense de mariage contracté et non consommé; car ici ce qui est remis en cause c'est la valeur même du mariage [3]. Par contre les causes de séparation de corps sont jugées par l'autorité civile.

Dans la mesure où l'autorité ecclésiastique est com-

---

(1) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 914.

(2) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 921.

(3) Par une sentence dûment motivée en date d'août 1930, le Tribunal de Rome a décidé que les demandes en nullité de mariages célébrés avant le Concordat, étaient de la compétence des tribunaux ecclésiastiques (*Annuaire Pontifical catholique* 1931, p. 62).

pétente, la sentence qui devra être portée devant le Tribunal suprême de la Signature, sera transmise à la Cour d'Appel compétente de l'Etat, qui rendra les décisions exécutoires avec effets civils, sans d'ailleurs avoir un droit de regard sur celles-ci [1].

M. Mussolini, dans l'Exposé des motifs italiens [2], devait dire, pour justifier cette réforme, qu'en remettant les causes matrimoniales aux Tribunaux ecclésiastiques, il n'avait en rien amoindri la souveraineté de l'Etat, puisque l'acte en vertu duquel les liens naissent est unique, l'acte religieux, et par suite sa validité, ne peut être jugée que par le Juge compétent dans la matière, le juge ecclésiastique.

III. — L'Etat Italien reconnait le Pape comme une Institution Souveraine, Chef de l'Eglise Universelle et en particulier de l'Eglise Italienne.

Nous trouvons là une application des idées exprimées dans le Traité politique; en conséquence certains droits spéciaux sont reconnus au Souverain Pontife :

1° Nous rappelons que l'article 2, § 1er, reconnaît au Saint-Siège le droit de communication et de correspondance, avec les Evêques, le Clergé, et le monde catholique en général, et partant avec le clergé, l'Episcopat et le monde catholiqne italien.

2° L'article 33 réserve au Saint-Siège la disposition des catacombes existant dans le sol de Rome et des autres parties du Royaume, sous réserve qu'il en assu-

(1) Voir art. 17, Livre I, Titre V du Code Civil (*Europe Nouvelle*, op. cit. p. 878.

(2) Devohel, op. cit., p. 305.

rera la garde, la manutention, la conservation et respectera les droits des tiers [1].

3° L'article 27 prévoit la cession au Saint-Siège des basiliques de Lorette, Assise et Padoue avec les édifices et œuvres annexes. Le Saint-Siège s'en réserve l'administration et les revenus. Cependant une disposition particulière prévoit l'existence d'œuvres de caractère purement laïque, et leur assure une dotation en biens qui sera répartie par les soins d'une commission mixte qui devra tenir compte des droits des tiers et des besoins de ces œuvres.

4° D'une façon générale, le même article 27 décide que tous les organes ou Instituts gérés en Italie par le Saint-Siège sont libres de toute ingérence de l'Etat. L'article 39 devait en faire une application, en ce qui concerne les Instituts ecclésiastiques pour la formation des futurs prêtres, qui continueront à relever du Saint-Siège sans aucune ingérence des autorités scolaires du royaume. (Dans le même sens, l'article 11 du Concordat Letton, l'article 13, § 2 du Concordat Roumain, et l'article 13, § 2 du Concordat Lithuanien.)

5° L'Etat reconnaît, moyennant l'enregistrement des brefs de nomination, les distinctions de chevalerie Pontificale (art. 41), ainsi que les distinctions mobilières, moyennant un décret, même celles conférées après 1870 (art. 24). Un décret du 10 juillet 1930 est venu appliquer cette disposition [2].

Nous rappelons qu'ici il n'y a guère d'innovation, puisqu'en octobre 1924, le Conseil des ministres avait

---

(1) Voir à ce sujet LESOURD, op. cit., p. 240.

(2) *Annuaire Pontifical Catholique* 1931, page 62.

pris une décision analogue touchant les titres nobilières conférés par la Papauté après 1870.

6° L'Etat reconnaît les diplômes en théologie donnés par les facultés approuvées par le Saint-Siège (art. 40, § 1er), ainsi que les diplômes qui s'obtiennent dans les écoles de paléographie, d'archives, et de diplomatique documentaire, érigés près de la bibliothèque et des archives de la Cité du Vatican (art. 40, § 2).

7° L'article 1er, § 2, affirme le caractère sacré de la Ville de Rome, siège épiscopal du Souverain Pontife, Centre du monde catholique et but de pèlerinage.

Le Gouvernement prend l'engagement d'empêcher tout ce qui pourrait être en contradiction avec ledit caractère. M. Mussolini, sur ce point, a tenu à s'expliquer dans son discours à la Chambre, et tout en proclamant qu'il ne lui déplaisait pas que Rome ait un certain caractère de gravité, il a ajouté : « Ville sérieuse, mais qui saura se divertir. » Il a complété sa pensée dans l'exposé des motifs italiens, lorsqu'il a déclaré : « Cela ne signifie pas que Rome devra rester fermée au courant des idées nouvelles et aux conquêtes de la science. »

8° Les articles 13, § 1er, 13, § 2, 19, § 1 et 38, ont enfin reconnu au Saint-Siège certains droits en matière de nominations ecclésiastiques :

a) Droit d'avoir communication du règlement organique du personnel ecclésiastique de carrière, attaché au service de l'assistance spirituelle pour les forces militaires de l'Etat (art. 13, § 1er);

b) Droit de désignation des ecclésiastiques chargés de la Direction des services d'aumônerie : Ordinaire militaire, Vicaire, et Inspecteur, sauf l'opposition de

l'Etat, dont nous parlerons plus loin, ce qui peut obliger le Saint-Siège à procéder à une autre nomination (art. 13, § 2);

c) Droit de nomination des Archevêques et des Evêques sauf « *nihil obstat* » de l'Etat dont nous parlerons plus loin. Mais cette restriction ne s'applique pas à Rome et aux Diocèses suburbicaires (art. 23).

Nous trouvons ici une application du principe nouveau, posé par le *Codex juris canonici*, « *Eos episcopos, libere nominat, romanus pontifex* ». Les Concordats anciens au contraire, reconnaissaient à l'Etat le droit de nommer les Evêques et Archevêques, sauf institution canonique du Saint-Siège (Concordats français de 1516 et de 1801). A l'heure actuelle, tous les Concordats sans exception, reconnaissent au Saint-Siège ce libre droit de nomination [1]: Concordats Letton (art. 4), Bavarois (art. 14), Polonais (art. 11), Roumain (art. 5), Lithuanien (art. 11), l'article 4 du *modus vivendi* Tchéco-Slovaque, l'article 6 de la Convention avec le Portugal et l'article 6 du Concordat Prussien. Cependant l'article 14 du Concordat Bavarois et l'article 6 du Concordat Prussien réservent les droits des chapitres, puisqu'il est stipulé que ceux-ci remettent au Saint-Siège des listes de candidats canoniquement idoines;

d) Droit de « *nihil obstat* » en ce qui concerne les nominations de professeurs à l'Université catholique du Sacré-Cœur (art. 38). En France au contraire, à Strasbourg (Concordat du 5 décembre 1902), pour la

(1) C'est un des traits les plus marquants de la politique concordataire actuelle du Saint-Siège, qui tend à compléter la destruction du « juridictionnalisme », tout en maintenant le régime des privilèges qui était sa compensation (SALVATORELLI, art. cit., p. 366; PERTINAX, op. cit., p. 145).

Faculté de théologie catholique, les nominations sont faites par l'Etat, moyennant accord avec l'Ordinaire.

On remarquera cette particularité : tandis que le Saint-Siège nomme les Evêques moyennant le « *nihil obstat* », l'Etat, par contre, nomme les professeurs du Sacré-Cœur moyennant le « *nihil obstat* » du Saint-Siège.

9° L'article 21, § 3 et 4, reconnaît au Saint-Siège un droit d'arbitrage dans deux hypothèses :

a) Au cas de nomination à un bénéfice paroissial, c'est l'autorité ecclésiastique, nous le savons, qui nomme les personnes investies de ces bénéfices; mais l'Etat Italien s'est fait reconnaître le droit de s'opposer pour de graves raisons à la nomination. C'est au cas de désaccord que l'arbitrage du Saint-Siège interviendrait;

b) Au cas où de graves raisons s'opposeraient au maintien d'un ecclésiastique dans un bénéfice paroissial, si le Gouvernement Italien et l'Ordinaire n'ont pu arriver à s'entendre, l'arbitrage du Saint-Siège est encore prévu. Dans ce cas, le Saint-Siège confiera la solution de la question à deux ecclésiastiques de son choix, lesquels d'accord avec deux délégués du Gouvernement Italien, prendront une décision définitive.

Ces clauses d'arbitrage particulièrement intéressantes se retrouvent dans un certain nombre de Concordats récents. Dans le Concordat Polonais, par exemple, on lit cette disposition : « Au cas où les autorités de la République, auraient des griefs à énoncer contre l'ecclésiastique, quant à son activité contraire à la sécurité du pays, le Ministre compétent présentera ses griefs au Chef du Diocèse (à l'Evêque) qui d'accord avec le Ministre décidera,

suivant les circonstances, dans le délai de trois mois. Si l'avis de l'Evêque diffère de celui du Ministre, le Saint-Siège confiera la solution du problème à deux ecclésiastiques choisis par lui, et ces derniers, d'accord avec deux délégués du Président de la République décideront définitivement. »

10° Enfin l'article 44 prévoyant le cas où des difficultés s'élèveraient entre le Gouvernement Italien et le Saint-Siège, à propos de l'exécution du présent Concordat, prévoit que les deux Hautes Parties Contractantes procéderaient d'un commun accord, à une solution amicale de la question. Cette clause qui témoigne de la volonté d'entente des deux contractants n'est pas nouvelle, nous en retrouvons l'équivalent dans l'article 15, § 1er, du Concordat Bavarois et dans l'article 13 du Concordat Prussien où les Hautes Parties contractantes s'engagent à écarter « de manière amicale » leurs divergences d'opinion.

Signalons aussi l'article 22 du Concordat Roumain.

***

Nous venons de mentionner les droits que l'Etat Italien a reconnus au Saint-Siège. Par contre, celui-ci a contracté certaines obligations. Nous allons les énumérer :

1° D'après l'article 16, § 2, le Saint-Siège s'engage à ériger Zara en diocèse. D'après une note de l'Europe Nouvelle [1], l'ancien diocèse de Zara en Dalmatie avait été divisé, le 2 avril 1922, en deux parties qui furent respectivement confiées à deux administra-

(1) *Europe Nouvelle*, 29 juin 1929, p. 871.

teurs apostoliques, dont l'un était l'Evêque yougoslave de Sibenik, l'autre un Evêque titulaire italo-dalmate. Ce territoire relevant à l'heure actuelle de la souveraineté italienne sera érigé en diocèse.

2° D'après l'article 16. § 1er, les Hautes Parties contractantes procéderont, au moyen de Commissions mixtes, à une révision des circonscriptions diocésaines (sauf pour Rome et les diocèses suburbicaires) (art. 23). Cependant la réduction des diocèses sera opérée au fur et à mesure que ceux-ci deviendront vacants (art. 17) [1]. En outre, d'après l'article 16, § 2, le Saint-Siège s'engage à ce qu'aucune partie du territoire soumis à la souveraineté du royaume d'Italie, ne dépende de l'Evêque dont le siège se trouve soumis à la souveraineté d'un autre Etat, et, à ce qu'aucun diocèse ne comprenne des hommes de territoire étranger à l'Etat Italien.

Les Concordats les plus récents contiennent des clauses de ce genre. (Voir les Concordats : Polonais, (art. 9), Lithuanien (art. 9), Roumain (art. 3). Cela se conçoit d'ailleurs parfaitement avec les modifications territoriales qui ont suivi la guerre de 1914.

Enfin, toute modification dans les circonscriptions des diocèses ne pourra intervenir que d'un commun accord, « sauf les petites rectifications de territoire exigées par le bien des âmes » (art. 16, § 4). (Voir dans le même sens les Concordats Bavarois (art. 12), et Prussien (art. 2, § 9).)

---

(1) A l'occasion du Concordat Français de 1801, même stipulation aggravée. Par le bref *tam multa*, Pie VII demanda leur démission aux anciens évêques dont les circonscriptions avaient été supprimées ou modifiées : 45 consentirent à se démettre, 36 refusèrent et furent déclarés démissionnaires. (BOMPARD, op. cit., p. 48).

3° D'après l'article 15, § 3 et 4, le Saint-Siège s'engage à conférer à tous les chanoines composant le chapitre du Panthéon, la dignité de pronotaire *ad instar*, et à transférer la diaconie à une autre église.

4° D'après l'article 15, § 2, le Saint-Siège autorise le clergé qui compose le chapitre de l'Eglise du Panthéon, à pourvoir à toutes les cérémonies demandées par l'Etat ou par la Maison Royale.

5° D'après l'article 28, pour la tranquillité des consciences, le Saint-Siège accorde pleine condonation à tous ceux qui à la suite des lois italiennes, destructrices du patrimoine ecclésiastique, se trouveraient en possession de biens ecclésiastiques.

Nous retrouvons une formule analogue dans le Concordat français de 1801 « Dans l'intérêt de la Paix publique », (art. 13) [1]. Par contre, elle ne figure pas dans les Concordats les plus récents.

6° Enfin, d'après l'article 13, § 2, le Saint-Siège s'engage à procéder, pour le haut personnel chargé de l'aumônerie, à une autre désignation au cas où la première ne serait pas agréée par le Gouvernement Italien. Cette obligation n'est pas indiquée, en ce qui concerne les objections soulevées par le Gouvernement Italien, à l'occasion des nominations d'Evêques ou d'Archevêques; mais il est évident, que les objections soulevées ont pour but une autre désignation. C'est d'ailleurs ce que spécifie formellement l'article 1[er] de la loi sur le régime des Institutions ecclésiastiques, votée en même temps que la ratification des accords [2]. Il s'agit « d'obtenir une autre désignation ».

---

(1) BOMPARD, op. cit., p. 47..
(2) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 878.

IV. — L'Etat Italien a fait reconnaitre par le Saint-Siège sa souveraineté sur l'Eglise Italienne.

M. Mussolini dans l'Exposé des motifs italiens et dans son discours du 13 mai à la Chambre, et M. Rocco, dans son discours du 14 mai, ont insisté sur ce point pour montrer qu'ils n'avaient fait à l'Eglise catholique aucun avantage excessif et que celle-ci ne formait pas un Etat dans l'Etat.

Une chose est la Cité du Vatican; le Royaume d'Italie et l'Etat Italien est une autre chose, devait déclarer le Duce [1] et il devait préciser : « Bien que l'Eglise et l'Etat aient des pouvoirs distincts, l'une dans le domaine de la conscience religieuse, l'autre dans le domaine civil et politique, dans l'Etat, l'Eglise n'est pas souveraine, car ce serait contradictoire. Elle n'est pas libre, étant soumise aux lois générales de l'Etat et aux dispositions du Concordat. ». Par suite, si certaines prééminences ont été reconnues à l'Eglise Catholique comme Institution Nationale Italienne d'intérêt public, et par le fait que la religion catholique est la religion officielle de l'Etat, celui-ci est souverain dans le Royaume d'Italie.

Des idées analogues ont été soutenues par le Ministre Rocco [2]. Par le Concordat, devait-il déclarer, l'Etat reconnaît que l'organisation catholique mérite une situation privilégiée; mais comme contre-partie aux privilèges qui lui ont été reconnus, le Saint-Siège a consenti à l'Etat Italien des prérogatives dont certaines, particulièrement importantes, lui permettent un droit de contrôle. Ces avantages sont les suivants :

(1) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 893.
(2) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 911.

1° Le droit aux prières pour la prospérité du roi d'Italie et de l'Etat Italien, les Dimanches et fêtes de précepte dans les églises où officie un chapitre (art. 12). (Voir de même les Concordats Roumain (art. 7), et Polonais (art. 8).)

2° Le droit de soulever des objections, de caractère politique, aux nominations d'Evêques et d'Archevêques faites par le Saint-Siège : à cet effet, avant la nomination, celui-ci devra communiquer confidentiellement le nom de la personne choisie (art. 19, § 2 et 3) [1]. Par contre, l'article 24 abolit l'*exequatur*, le *placet* Royal et toutes nominations impériales ou royales, en matière de provisions de bénéfices ou offices ecclésiastiques (sauf les exceptions mentionnées dans l'article 29 g (s'y reporter) car, d'après le principe général formulé à l'article 21, § 1er, la provision des bénéfices appartient à l'Autorité Ecclésiastique. *L'exequatur* qui était l'acte par lequel le pouvoir civil autorise l'ecclésiastique à entrer en possession de son bénéfice, et le *placet* par lequel le pouvoir civil permet la publication des documents ecclésiastiques, ont été qualifiés par M. Mussolini, dans l'exposé des motifs italiens,

(1) C'est la même procédure qui est prévue par les Concordats Letton (art. 4), Bavarois (art. 14), Polonais (art. 11) Roumain (art. 9, § 2), Lithuanie (art. 11), le *modus vivendi* Tchéco-Slovaque (art. 4), la convention Portugaise (art. 6), et le Concordat Prussien (art. 6). C'est un régime analogue qui fonctionne en France depuis 1921, à la suite du rétablissement de notre ambassade. Nous signalons que seul le *modus vivendi* Tchéco-Slovaque définit ce qu'on entend par objection de caractère politique. Voici la teneur de ce texte : « On entend, par objection de caractère politique, toutes les objections que le Gouvernement serait à même de motiver pour des raisons qui ont trait à la sécurité de l'Etat, par exemple que le candidat choisi se soit rendu coupable d'une activité politique irrédentiste, séparatiste ou bien dirigée contre la Constitution, ou contre l'ordre public du pays. »

« d'instruments inefficaces de contrôle dans les mains de l'Etat, qui n'empêchaient ni ne pouvaient empêcher la nomination du bénéficiaire, ni l'acquisition définitive et parfaite de sa qualité d'investi, par le seul fait de la nomination. Et, à ce vieux système, il oppose le système nouveau « *d'agrément préventif* » qui garantit mieux les intérêts de l'Etat. Ce nouveau système, d'ailleurs, nous le rencontrons dans les Concordats conclus après la guerre : Letton, Polonais, Lithuanien, et le *modus vivendi* Tchéco-Slovaque ».

L'Etat Italien renonce aussi, à la prérogative souveraine du patronat royal sur les bénéfices majeurs et mineurs (art. 25). (Dans le même sens, l'article 15 du Concordat Roumain; par contre, le droit de patronat est maintenu en Pologne (art. 21) et en Lihuanie (art. 19).

3° Le droit d'être informé discrètement par les Autorités ecclésiastiques du nom des personnes investies de bénéfices paroissiaux, et droit de soulever des objections « au cas où de *graves raisons* s'opposeraient à la nomination, dans un délai de trente jours à partir de la communication de l'Autorité Ecclésiastique » (art. 21, § 3). C'est ce que prévoit, d'ailleurs, l'article 19 du Concordat Polonais et l'article 18 du Concordat Lithuanien; mais par contre, ces deux articles énumèrent les motifs que le Ministre compétent pourrait opposer à la nomination (étrangers non naturalisés, personnes dont l'activité a été contraire à la sécurité de l'Etat). La formule de l'article 21 semble beaucoup plus large, et en tout cas pourra être interprétée extensivement. Par contre, les Concordats Prussien (art. 10) et Roumain (art. 8) stipulent seulement que la nomination sera portée à la connaissance du

Ministre des Cultes. Cette précaution n'est même pas prise par le Concordat Letton : l'Autorité Ecclésiastique nomme « selon les normes du droit canon » (art. 8).

4° Le droit de communiquer les raisons qui rendraient dommageable le maintien d'un ecclésiastique dans un bénéfice paroissial déterminé (art. 21, § 4).

5° L'obligation pour les Evêques, de prêter, entre les mains du Chef de l'Etat un serment de fidélité (art. 20) dont voici la formule : « Devant Dieu et sur les Saints Evangiles, je jure et je promets, comme il convient à un Evêque, fidélité à l'Etat Italien. Je jure et je promets de respecter et de faire respecter, par mon clergé, le Roi et le Gouvernement établi selon les lois constitutionnelles de l'Etat, Je jure et je promets, en outre, que je ne participerai à aucun accord ni n'assisterai à aucun conseil pouvant porter atteinte à l'Etat Italien et à l'ordre public, et que je ne permettrai pas à mon clergé semblable participation. Me préoccupant du bien et de l'intérêt de l'Etat Italien je tâcherai d'écarter de lui tout danger dont je le saurai menacé. »

Ce serment de fidélité n'est pas quelque chose de nouveau, le Concordat Français de 1801 contenait semblable obligation aggravée par cette formule en guise de conclusion : « Et si dans mon diocèse ou ailleurs, j'apprends qu'il se trame quelque chose au préjudice de l'Etat je le ferai savoir au Gouvernement. » Une formule analogue ou textuelle à celle précitée (art. 20) se retrouve dans les plus récents Concordats : Polonais (art. 12); Letton (art. 5); Roumain (art. 6), et Lithuanien (art. 12). Par contre, dans le *modus vivendi* Tchéco-Slovaque, nous rencontrons une formule très courte et quelque peu laïcisée : « *Juro et promitto,*

sicuti decet Episcopum fidelitatem Reipublicae Ceco-Slovaquae necnon nihil me facturum quod sit contra salutem, securitatem, integritatem Reipublicae. »

6° Le droit de s'opposer à la désignation du personnel ecclésiastique chargé de la Direction de l'aumônerie militaire (art. 13, § 2).

7° Le droit de nommer les aumôniers militaires sur la désignation de l'Ordinaire militaire (art. 13, § 4).

8° Divers droits particulièrement importants vis-à-vis des Etablissements ecclésiastiques.

a) L'Etat les reconnaît selon les formes établies par les lois civiles (pratiquement par décret Royal, le Conseil d'Etat entendu, article 4, chapitre 2, de la loi sur le régime des Etablissements du culte [1]), car si l'érection de nouveaux corps ecclésiastiques ou associations est faite par l'Autorité Ecclésiastique, la reconnaissance, en vue des effets civils, est faite par l'Autorité Civile (art. 31). Cette reconnaissance est d'ailleurs révocable ainsi que l'a spécifié M. Rocco, au cas où cesseraient d'être remplies les conditions posées par la loi à sa concession [2];

b) Tous les Etablissements, sans exception, y compris le Saint-Siège, doivent obtenir l'autorisation du Gouvernement pour acquérir des biens (art. 30, § 2). La loi sur les Etablissements Ecclésiastiques frappe de nullité tous actes accomplis, sans l'autorisation requise (art. 10). En outre, l'article 22 de cette loi prescrit l'établissement, par les soins du Bureau des affaires du culte, d'un registre contenant l'état du

(1) Voir l'*Europe Nouvelle*, op. cit. p. 877.

(2) Voir *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 913.

patrimoine des Institutions ecclésiastiques et des Etablissements du culte [1];

c) L'article 30, § 3, soumet les établissements bénéficiaires (ceux dont l'Etat complète le revenu par des allocations et qui sont les plus nombreux) à une tutelle encore plus étroite, pour les actes excédant la simple administration. Exception est faite pour les menses épiscopales des évêchés suburbicaires, le patrimoine des chapitres et paroisses de Rome et des dits diocèses (art. 30, § 4);

d) L'article 26, § 2 reconnaît à l'Etat le droit de séquestre d'un bénéfice, en cas de mauvaise gestion du titulaire, après accord avec l'Autorité Ecclésiastique. Le revenu net est dévolu, dans ce cas, soit à la personne investie du bénéfice, ou est capitalisé, en faveur du bénéfice. M. Rocco, dans son discours à la Chambre, devait montrer que ces mesures de contrôle étaient considérables et suffisantes pour empêcher la formation d'une nouvelle mainmorte. Aussi l'Etat a-t-il renoncé expressément au droit de *régale*, et de *tiers pensionnable* dans l'ex-Royaume des deux Siciles (art. 25). Nous l'avons déjà expliqué.

9° Par l'article 22 enfin, l'Etat obtient du Saint-Siège et des Autorités Ecclésiastiques qu'elles ne nommeront pas à des bénéfices existant en Italie, des membres du clergé qui ne seraient pas citoyens Italiens, de même qu'il y a obligation, pour les titulaires des diocèses et paroisses, de parler la langue Italienne.

Les Concordats Letton (art. 2 et 11), Bavarois (art. 13), Polonais (art. 19, § 2), Roumain (art. 5, § 1er), Lithuanien (art. 18), Prussien (art. 9) contiennent des

(1) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 880.

stipulations analogues. Notons, toutefois, que le Concordat Letton admet, dans certains cas, une dérogation provisoire à cette règle « vu le nombre insuffisant d'ecclésiastiques Lettons » (art. 12).

Telle est, en résumé, l'analyse des principales dispositions du Concordat de Latran; il nous reste cependant à signaler l'article 45, § 2 qui, par une clause de style, que l'on retrouve dans presque tous les Concordats, déclare abrogés les lois, règlements, ordonnances et décrets qui seraient contraires aux dispositions du présent Concordat. (Voir les Concordats : Bavarois (art. 15), Polonais (art. 25), Lithuanien (art. 26), l'article 9 de la Convention avec le Portugal, l'article 14, § 2 du Concordat Prussien). L'article 6, § 1er, du *modus vivendi* avec la Tchéco-Slovaquie contient une formule un peu différente lorsqu'il stipule que « le Gouvernement aura soin de conformer, dans le plus bref délai, les dispositions légales en vigueur au présent *modus vivendi* ». Cette formule, moins impérative que la précédente, et plus respectueuse du pouvoir de l'Etat, fait simplement peser à sa charge une obligation internationale; la formule du Concordat de Latran déclare abrogées « *ipso facto* » toutes les dispositions qui seraient contraires au présent Concordat. Les négociateurs de Latran ont admis « *de plano* » la primauté du Droit International sur le Droit Interne.

Avec cette analyse, nous en aurions terminé avec l'examen du contenu des actes diplomatiques qui constituent les Accords du 11 février 1929, s'il ne nous restait à « situer » la place du Concordat de Latran parmi les Concordats de l'après-guerre. Les quelques détails que nous avons donnés sur ces derniers nous permettent de porter un jugement plus sûr.

Le Concordat de Latran est un des plus complets que le Pape ait conclu depuis 1919, et il s'apparente, en cela, au Concordat Polonais. Comme on a pu s'en convaincre, au fur et à mesure de notre exposé, le Concordat de Latran traite de la vie religieuse Italienne considérée sous toutes ses faces, qu'il s'agisse d'exemptions ecclésiastiques, de circonscriptions diocésaines, de nominations d'évêques ou de curés, du mariage religieux, d'enseignement religieux, du statut patrimonial de l'Eglise... et c'est ce qui le différencie nettement des autres Concordats, qui tous, à l'exception du Concordat Polonais, contiennent des lacunes sur un ou la plupart de ces points, le Saint-Siège s'étant réservé de traiter plus tard, ou n'ayant pas ou voulu obtenir certains avantages, eu égard aux dispositions particulières de son co-contractant, et à l'état de la législation interne.

Par contre, et c'est notre deuxième remarque, tous les avantages qui ont été reconnus à l'Eglise Italienne, avaient déjà été concédés par les autres Concordats, comme nous l'avons noté. Certains Concordats ont même fait à l'Eglise une situation plus privilégiée encore, en ce qui concerne, par exemple, les exemptions ecclésiastiques (Lithuanie) ou l'enseignement religieux (Bavière).

La physionomie du Concordat de Latran sera complète si nous indiquons que l'Etat Italien a obtenu des droits de contrôle importants, en matière de nomination ecclésiastique principalement, et qui ont été nettement inspirés du seul Concordat Polonais, sans cependant que ces droits constituent un retour de l'ingérence du pouvoir séculier dans les affaires religieuses.

D'une façon générale, il semble permis d'affirmer que le Concordat de Latran est un des meilleurs qui soit, du point de vue de l'Eglise, sans toutefois marquer, ainsi que certains publicistes l'ont affirmé [1] « un recul prodigieux de la conception moderne de l'Etat ».

---

(1) *Dépêche de Toulouse*, 23 février 1929, un article de M. François-Albert.

CHAPITRE III

LA PORTÉE DES ACCORDS DE LATRAN

SECTION I : *La liberté du Saint-Siège et les Accords de Latran :*

§ 1. — *La restauration du Pouvoir Temporel;*

§ 2. — *L'absence de garantie internationale;*

§ 3. — *La liaison du Traité et du Concordat;*

§ 4. — *Conclusions.*

SECTION II : *La condition internationale du Saint-Siège et les Accords de Latran :*

§ 1. — *Notre méthode d'interprétation du droit;*

§ 2. — *La Papauté envisagée du point de vue sociologique;*

§ 3. — *La condition internationale de la Papauté, de 1870 à nos jours; Les théories en présence, à la suite de la chute du Pouvoir Temporel;*

§ 4. — *La condition internationale de la Papauté depuis 1929; Les théories en présence;*

§ 5. — *Conclusions.*

Maintenant que nous connaissons les origines et le contenu des Accords de Latran, nous allons en dégager la portée, en étudiant successivement :

1° *Le problème de la liberté du Saint-Siège;*

2° *Le problème de sa condition internationale.*

Section I

La Liberté du Saint-Siège et les Accords de Latran

La liberté, c'est-à-dire l'*indépendance nécessaire au Pontife* pour exercer sa mission spirituelle, a-t-elle été pleinement sauvegardée par les récents Accords? Telle est, en résumé, la question que nous avons à résoudre. En fait et en droit, le Pape ne doit être subordonné à aucune puissance et, du point de vue politique, les Etats dont les ressortissants sont catholiques, ont intérêt à ce qu'il en soit ainsi [1], car les décisions, même purement spirituelles du chef de la catholicité, ne sont pas sans avoir de graves répercussions politiques. Nous avons déjà insisté, en relatant les déclarations des Papes et celles des gouvernements, sur cette notion d'indépendance. La plupart des auteurs et le Pape lui-même, ont envisagé cette question d'indépendance, sous l'angle de la souveraineté territoriale à restaurer.

« L'indépendance du Souverain Pontife, écrivait Imbart Latour, est la condition nécessaire de la liberté des consciences catholiques et, pour le Pape, l'indé-

(1) On prête à Napoléon cette parole qui exprime fort bien cette idée : « Le Pape est hors de Paris et cela est bien... Ce sont les siècles qui ont fait cela, et ils l'ont bien fait. »

pendance n'existe qu'avec la souveraineté » [1]. Cette question de souveraineté territoriale est, à coup sûr, une question essentielle. Nous avons vu la place qu'elle tenait dans le Traité politique; juridiquement, le Pape étant souverain de la Cité du Vatican, ne relève plus d'aucune puissance terrestre; par son élévation au trône pontifical, il n'est plus un Sujet du roi d'Italie; mais cette question de souveraineté mise à part (nous l'étudierons longuement dans notre section 2 : la condition internationale du Saint-Siège) c'est surtout l'aspect politique de la liberté du Saint-Siège que nous allons maintenant envisager.

On a souvent dit que cette indépendance pontificale pouvait être compromise de deux façons; si les rapports du Vatican et de l'Italie sont trop bons; si les rapports du Vatican et de l'Italie sont trop mauvais. Dans le premier cas, les catholiques du monde entier peuvent prendre ombrage de rapports trop cordiaux, redoutant que le pays favorisé ne dérive l'influence du Pape au service de ses ambitions nationalistes. Dans le deuxième cas, le Pape ne peut pas librement exercer ses fonctions spirituelles, correspondre avec la catholicité, avoir des relations diplomatiques non interrompues avec les puissances étrangères. On est donc fondé à dire que sa liberté n'est pas sauvegardée.

La Loi des Garanties semblait bien être un compromis entre ces deux tendances et c'est là le sens qu'on avait voulu lui donner. Marco Minghetti a pu ainsi écrire : « Grâce à elle l'Italie ne peut utiliser la Papauté comme un instrument pour ses fins particulières. » Or, à l'heure actuelle, ne peut-on pas repro-

(1) Imbart la Tour, op. cit., p. 18.

cher au Saint-Siège une alliance trop étroite avec l'Italie Fasciste. Sans doute, conformément à sa théorie traditionnelle, l'Eglise traite avec les gouvernants sans reconnaître leur légitimité; mais n'y a-t-il pas, dans les Accords de Latran, quelque chose d'inquiétant pour la liberté du Saint-Siège? C'est ce qu'il nous faut maintenant examiner. Il est cependant curieux de constater que, c'est précisément au moment où le Pape se déclare satisfait, quant à son indépendance que, de divers côtés, des craintes se manifestent, quant à l'exercice de cette indépendance réelle.

Si, laissant de côté la convention financière qui en n'attribuant pas au Saint-Siège un capital indépendant a, peut-on soutenir, associé ce dernier aux vicissitudes du régime et l'a poussé, sans le vouloir d'ailleurs, à désirer sa continuité, nous allons envisager maintenant du point de vue du problème qui nous occupe :

§ 1) La restauration du Pouvoir Temporel;

§ 2) L'absence de garantie internationale;

§ 3) La liaison du Traité et du Concordat.

Nous pourrons alors porter, dans un § 4, un jugement d'ensemble, sur le problème de l'indépendance pontificale.

§ 1

LA RECONSTITUTION DU POUVOIR TEMPOREL

Depuis longtemps déjà, nous l'avons fait remarquer dans notre première partie, le Saint-Siège ne songeait pas à revendiquer ses anciens Etats. De son côté, l'Etat Italien devait se montrer un gardien jaloux de l'intégrité territoriale. On peut lire, dans l'Exposé des motifs

italiens, cette phrase caractéristique : « L'idée fondamentale qui guida les négociateurs, du côté Italien, n'admettait pas, qu'il put être question de céder des zones, même minimes du territoire Italien, en dehors de celui possédé par le Saint-Siège [1] ». Le Saint-Siège devait aller, d'ailleurs, au-devant des désirs du Gouvernement Italien, et faciliter singulièrement la tâche ainsi que M. Mussolini l'a reconnu, dans l'exposé des motifs que nous avons déjà cité [2]. Il a même mentionné, dans son discours, un fait particulièrement caractéristique, à la veille de la signature de l'accord : « Je vous citerai encore un fait; au dernier moment, le 10 février, à la veille de la signature des accords, comme il s'agissait de céder 500 mètres carrés pour élever une grille en face du Saint Office, le Saint Père, apprenant que cela blessait ma conscience de gardien jaloux de l'intégrité territoriale de l'Etat... le Saint Père, cette fois encore, allait au-devant de mes désirs, et, comme il eut été un peu ridicule que la façade d'un

---

(1) DEVOGHEL, op. cit., page 292.

(2) Exposé des motifs italiens (même référence que ci-dessus).

« Dans les négociations qui se sont déroulées, de 1926 à 1929, le Saint-Siège n'a jamais eu à demander des débouchés à la mer, des corridors ou quelqu'autre agrandissement territorial comportant une telle complication. Il demanda, toutefois, au début, la villa *Doria Pamphili* et le territoire intermédiaire, soit 4 à 5 kilomètres carrés. Mais, comme cette demande ne fut pas accueillie ou ne l'aurait été que dans le cas où la souveraineté de l'Etat italien aurait été reconnue par le paiement d'une lire par an de la part du Saint-Siège, ce dernier jugea convenable de ne pas insister et se limita à demander la souveraineté sur le Vatican tel qu'il est actuellement constitué avec en moins le Palais du Saint-Office. »

A propos du corridor ou du débouché à la mer, l'*Osservatore Romano*, du 12 février 1929, devait faire remarquer que ce dernier n'est nécessaire ni au droit ni à l'exercice du droit, et devait citer un très grand nombre de pays qui sont sans accès à la mer libre. (En Europe par exemple, la Tchéco-Slovaquie, le Luxembourg, la Suisse, la principauté de Liechtenstein ; en Asie, l'Afghanistan ; en Afrique, l'Abyssinie).

édifice devint une limite d'Etat, il renonçait à l'édifice en entier et à ses dépendances et le faisait passer au nombre de ceux qui jouissent simplement de l'immunité diplomatique » [1].

Le territoire concédé au Pape en souveraineté, se trouve donc réduit *au minimum*, à des proportions beaucoup moins vastes que si le Pape avait, en 1870, accepté de traiter sur la base de la circulaire de Visconti-Venosta.

On peut donc dire que le Pouvoir Temporel, qui s'est effondré en 1870, n'a pas été restauré en 1929, et, ce n'était pas souhaitable pour la liberté du Saint-Siège. Personne d'ailleurs, même parmi les hauts personnages ecclésiastiques, n'était soucieux de le voir revivre. Les prédictions du Cardinal Mathieu [2] qui avait cru pouvoir établir que, chaque fois que la Papauté perdait sa souveraineté temporelle, elle perdait sa souveraineté morale, ou de Mgr Dupanloup [3], qui prévoyait l'asservissement de la Papauté, les conclaves livrés à toutes les intrigues, ont été démenties par les faits. Il semble bien, ainsi que nous l'avons déjà dit, que le Pouvoir Temporel, loin de sauvegarder l'indépendance de la Papauté, présentait de graves inconvénients. On vit se produire deux sortes d'événements :

1° Des princes temporels attaquer les Etats Pontificaux dans le but d'amener le Pape à user de son pouvoir religieux à leur profit.

---

(1) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 904.

(2) MATHIEU : *Le pouvoir temporel des Papes justifié par l'Histoire* (1863).

(3) DUPANLOUP : *La souveraineté pontificale selon le droit commun et le droit européen.*

2° Le Pape, se servir des armes spirituelles, à seule fin de sauvegarder son Pouvoir Temporel, menacé ou attaqué.

De toutes façons, le pouvoir religieux du Pape était dévié de son véritable but et utilisé pour des fins qui ne sont pas les siennes; les rivalités temporelles. Cette confusion était des plus regrettables. Les Etats sont radicalement incompétents lorsqu'il s'agit de matières purement religieuses [1]. La Papauté ne l'est pas moins, lorsqu'il s'agit de matières purement temporelles. La séparation des institutions, politiques et religieuses, nous paraît être une des conquêtes, la plus considérable des temps modernes, et, au fond, peut-être ne sera-t-il pas téméraire d'affirmer que la chute du Pouvoir Temporel en a été l'application la plus décisive. Séparé de ses Etats, le Chef Suprême de l'Eglise Catholique est à l'abri; les moyens de rétorsion, de contrainte, sont dès lors radicalement inapplicables contre lui (Bismarck regrettait qu'on ne puisse plus bloquer Civita-Vecchia). Mais, d'autre part, le Pape plane au-dessus des contingences temporelles, on ne peut plus le soupçonner de partialité, c'est l'intérêt de la religion, seul, qu'il défend.

Comme le fait remarquer Vergnes, cette diminution de l'ingérence de la Papauté dans l'ordre temporel, n'est pas sans avantages pour l'Eglise puisque, parallèlement, l'ingérence des princes séculiers, dans les choses spirituelles, diminuera, n'ayant plus d'objet.

---

(1) En Angleterre au contraire, l'Etat intervient dans tout ce qui concerne la Religion proprement dite. C'est ainsi qu'en décembre 1927, la Chambre des Communes a examiné un projet de loi concernant les modifications à apporter au *prayer book*; celui-ci a d'ailleurs été rejeté par 247 voix contre 205. (Voir *Dépêche de Toulouse* du 1er janvier 1928, un article de M. Francis Dortet).

C'est ainsi qu'au Grand Concile du Vatican, en 1870, l'Eglise a réglé seule ses propres affaires, et, depuis le 20 janvier 1904, date à laquelle Pie X a pris des dispositions relatives à la vacance du trône Pontifical, les Etats n'ont plus d'action sur l'élection des Papes [1]. Les Etats interviennent de moins en moins, dans ce domaine réservé, et toute cette politique de surveillance, de mise en tutelle, d'autorisation pour les conversations entre Rome, les Evêques et les fidèles, de contrôle pour la publication des bulles, etc., ne se comprenait autrefois, qu'à raison des attributions considérables du clergé et du rôle des décisions Pontificales sur la vie nationale et internationale [2]. Le Pape ayant un Etat avait une certaine politique temporelle, des idées politiques qui pouvaient aller à l'encontre de l'intérêt de certains Etats; on conçoit que, dans cette mesure, ceux-ci se soient rebellés contre l'autorité du Pontife, et on conçoit, non moins naturellement, qu'ils aient cherché, par tous les moyens, à se concilier son pouvoir en leur faveur; mais ils se sont surtout efforcés de rejeter le Pape en dehors du droit public national en le considérant comme un Souverain étranger. On prenait, vis-à-vis de lui, toutes les précautions que l'on prend contre un Etat dont les décisions

(1) Un droit d'exclusion dit de veto a longtemps fonctionné au profit de la France, de l'Autriche et de l'Espagne ; ce droit qui ne pouvait s'exercer qu'une seule fois permettait ainsi d'exclure une candidature. C'est ainsi qu'à la mort de Léon XIII, le cardinal Rampolla fut écarté à la suite du veto de l'Autriche (sur la façon dont s'exerçait l'exclusive, voir VERGNES, op. cit. et les références page 161).

(2) BOMPARD, op. cit., page 24. « Il ne faut pas s'étonner de voir les puissances temporelles s'intéresser à la théologie et envoyer des représentants auprès du Pape et dans les assemblées œcumeniques car c'est la politique et l'indépendance des Etats qui est en jeu dans les conciles comme dans les consistoires pontificaux. »

peuvent être contraires à l'intérêt national; mais, dans la mesure où le Saint-Siège devait disparaître de la scène internationale, en tant qu'Etat souverain, ces anciennes entraves étaient inutiles et ne se concevaient même plus; c'est ce que M. le Doyen Hauriou a fort bien montré pour la France, en analysant la loi de 1905 [1].

D'un autre côté, le Pape ne pouvait admettre dans ses Etats qu'un pouvoir absolu, parce qu'en conformité avec ses théories, ce Pouvoir Temporel lui avait été conféré dans l'intérêt supérieur des intérêts religieux qu'il représente.

Mais il se heurtait à cette volonté de contrôle des gouvernés, constamment affirmée depuis plus d'un siècle au regard des Gouvernants. Si le Pape avait voulu rester à la tête de ses Etats, il aurait dû accepter toutes ces transformations de la mentalité nationale, il eut été, à ce titre, un Souverain ordinaire, constitutionnel, mais, pourquoi cette source de complications? Le Pouvoir Temporel avait peut-être donné au Pontife, droit à l'existence internationale, à une époque où toute souveraineté résidait sur la terre; logiquement ce pouvoir devait se réduire à un simple *lambeau de territoire,* affirmation solennelle d'indépendance. Longtemps il est demeuré comme une survivance attardée, qui n'était plus nécessaire à la mission du Pontife.

---

(1) *Hauriou : Principes de droit public* (page 578). D'après l'auteur, commentant la loi de 1905, il importe de noter que ce qui a reçu un échec c'est une certaine conception du Saint-Siège en tant que puissance d'Etat : « Ce que le Gouvernement français n'admet plus c'est d'avoir à traiter avec le Pape concernant les affaires religieuses de France comme il traitrait avec une Puissance d'Etat. L'organisation catholique internationale n'est plus envisagée par la loi, que comme un office international autonome, de nature privée, auquel on laisse la liberté d'action, justement parce le caractère privé de ces opérations a été proclamé. »

Lui disparu, sa souveraineté et son indépendance furent tout aussi réelles. La Loi des Garanties consacrait les principaux effets de cette souveraineté. Les Accords de Latran sont venus lui donner un *support matériel;* c'est là leur originalité et leur mérite essentiel.

Pour toutes ces raisons, la restitution du Pouvoir Temporel proprement dit n'aurait pas été heureuse; elle était d'ailleurs impossible, car on ne remonte pas le cours de l'histoire; le Pape est, avant tout, un Souverain spirituel et aucun Pape ne reprendrait la parole de Grégoire VII : « Le Saint-Siège a le droit de lier et de délier les choses spirituelles, à plus forte raison a-t-il le droit et le pouvoir sur les choses temporelles » [1]. De ce point de vue, les Accords de Latran, qui ont enterré le Pouvoir Temporel, marquent bien un progrès définitif. C'est l'avis de nombreux publicistes. Il nous paraît certain, écrit P. Bernus, « qu'à l'heure actuelle, la possession d'un territoire plus ou moins vaste constituant un véritable Etat, au sens complet du mot, loin de garantir l'indépendance du Chef de l'Eglise, l'exposerait à toutes sortes de difficultés, d'embarras, et même de dangers; en abandonnant toute prétention territoriale, en dehors du Vatican, *le Pape n'a rien perdu* » [2].

C'est aussi notre avis, nous venons de dire pourquoi. Il est d'ailleurs remarquable de constater, qu'afin qu'il n'y ait pas d'équivoque sur la portée de la reconstitution, même minime, du Pouvoir Temporel, le Pape, dans l'article 24, a limité sa souveraineté temporelle au moment où il la faisait reconnaître.

---

(1) Cité par VERGNES, op. cit., p. 32.
(2) P. BERNUS, article de la *Revue de Paris*, 15 mars 1929, p. 371.

Dans son discours du 13 février aux prédicateurs Romains du Carême, le Souverain Pontife s'est efforcé de justifier l'abandon de ses prétentions territoriales et l'exiguïté du territoire qui lui a été reconnu en pleine souveraineté. Ainsi qu'il l'a déclaré, il s'est complu à ce qu'il en soit ainsi; il a donné de cette décision des arguments de diverses natures, qui viennent corroborer ceux que nous avons déjà énoncés, d'ordre moral, d'ordre artistique, d'ordre pratique [1].

1° *Argument d'ordre moral :*

Le Pape se déclare, avant tout, animé de sentiments le générosité. S'il abandonne ses revendications territoriales, c'est qu'il a voulu montrer qu'il est le père qui traite avec ses fils. « Rendre tout à fait injustes les récriminations faites au nom d'une superstition d'intégrité territoriale du pays... » et montrer enfin, que « le vicaire du Christ n'est mu par aucune cupidité terrestre, mais par la conscience de ce qui ne lui était pas possible de ne pas demander ».

2° *Argument d'ordre artistique :*

Si ce territoire est petit matériellement, dit le Pape, « c'est le plus grand du monde, de quelque autre point de vue qu'on le considère », et il a énuméré les trésors d'art contenu dans les archives, la bibliothèque, les musées et les galeries du Vatican.

3° *Argument d'ordre pratique :*

Le Pape a enfin fait remarquer que la reconstitution du Pouvoir Temporel, tel qu'il existait avant 1870, ne pouvait être envisagée, à raison des dangers et des

(1) Voir le texte du discours dans DEVOGHEL, op. cit., p. 222 et suiv.

embarras, qu'il n'aurait pas manqué de susciter au Chef de l'Eglise Catholique « on ne réfléchit peut-être pas assez, a dit le Pape, à ce que représentait d'embarras et de dangers, le fait d'ajouter, au Gouvernement universel de l'Eglise, l'administration civile d'une population, si minuscule qu'elle soit », et il devait conclure que la petitesse du territoire le prémunit contre tout embarras et danger de ce genre.

Nous conclurons donc, en ce qui concerne la reconstitution du Pouvoir Temporel réduit à de minimes proportions, que *tout nous paraît de ce point de vue favoriser particulièrement la liberté du Saint-Siège.* Nous disons même mieux : ce qui, à notre sens, fait la valeur de ce nouveau statut, c'est que jamais peut-être la liberté du Saint-Siège n'avait été mieux garantie, à raison de l'exiguïté du domaine temporel. Le Pape évoluera, dans le monde international, de plus en plus comme un pouvoir uniquement spirituel, et non comme un pion de l'échiquier diplomatique.

§ 2

L'ABSENCE DE GARANTIE INTERNATIONALE

Les Accords de Latran sont un Traité particulier, intervenu entre l'Italie et le Saint-Siège. Le statut de la Papauté a été réglé sans l'intervention des Puissances, aucune d'entr'elles n'a été amenée à sanctionner ou à garantir la solution intervenue.

Un Traité de garantie, qui est essentiellement « l'engagement que prend l'une des parties contractantes vis-à-vis de l'autre de lui venir en aide, en agissant seule ou en commun par des moyens déterminés

ou par tous les moyens, y compris éventuellement la force des armes, soit pour contraindre un Etat Tiers à remplir les devoirs internationaux qui lui incombent, soit pour maintenir une situation juridique donnée » [1], pouvait se concevoir de deux façons :

1° Ou bien l'indépendance du Saint-Siège aurait été garantie, à la suite d'un protocole signé entre les grandes Puissances (avec ou sans base territoriale). C'était la solution que proposait Blunthschli pour remédier au défaut de responsabilité du Pape. Une convention internationale entre tous les Etats chrétiens aurait fixé la condition précise du Saint-Siège.

2° Ou bien les autres Etats auraient été amenés à ratifier expressément un acte intervenu entre l'Italie et le Saint-Siège, en se l'appropriant, en quelque sorte.

La première solution était depuis longtemps abandonnée et on se souvient que, dans les points principaux tracés en 1926 par le Cardinal Gasparri, ce dernier n'admettait la garantie Italienne que sous cette deuxième forme, évidemment plus atténuée, et moins humiliante pour l'Italie. Il ne faut pas oublier, en effet, que si le statut de la Papauté déborde le cadre de la nation Italienne, la situation du Pontife est telle, que la plupart des problèmes que soulève son existence temporelle ne peuvent être résolus, que par les deux parties en litige.

Si on avait adopté la deuxième solution, il aurait fallu que le Traité comprit une clause d'adhésion, comme le prévoyait expressément le plan de Mattia Erzberger. Or, les Accords de Latran ne devaient

(1) Karl Strupp : *Eléments de Droit International public, universel, européen et américain*, Paris, Rousseau 1922.

consacrer aucune de ces formes de garantie internationale; vis-à-vis des tiers c'est une « *res inter alios acta* ». La solution est *essentiellement Italo-Vaticane.* Le Pape, représentant l'universalité des catholiques, était habilité pour traiter en leur nom, et l'Italie se trouvait dans une situation si spéciale, qu'elle était forcée, en fait, de traiter avec le Pape et d'établir seule, d'accord avec lui, son statut temporel. De cela M. Mussolini devait s'en féliciter dans son discours à la Chambre. « L'important, déclara-t-il, est que, malgré certaines réserves (réserves initiales) que vous avez notées dans les lettres que j'ai lues, la solution est italienne et nulle puissance n'y a mis son mot » [1].

De son côté, dans son commentaire des Accords du 13 février [2], le Pape a laissé très nettement entendre que toute garantie était inutile. Il a insisté sur ce point, qu'en prévenant le corps diplomatique de la marche des pourparlers, il ne pouvait être question d'autorisation, de consentement, ni de demande de garantie « car, dit-il, il n'y a d'autre arbitre des affaires du Saint-Siège ou de l'Eglise que le Pontife lui-même et, qu'en conséquence, le Pontife n'a besoin ni d'assentiment, ni de consentement, ni de garantie... quelque précieuses que soient pour nous la faveur et l'amitié de tous les Etats et de tous les Gouvernements ».

Certes, la garantie internationale eut été, en droit, une solution plus correcte de la Question Romaine, les puissances étant appelées, sinon à discuter, tout au moins à adhérer et à garantir le statut d'une institution internationale qu'ils reconnaissent comme

(1) *Europe Nouvelle*, op. cit., p. 906.
(2) DEVOGHEL, op. cit., p. 224.

telle [1]; mais, en fait, cette garantie eut-elle valu grand chose, eut-elle protégé efficacement la liberté du Saint-Siège? Depuis longtemps déjà on avait fait de fortes objections à ce mode de solution. C'est ainsi qu'à une proposition d'un ancien ministre Italien, M. Jacini qui, en 1887, voulait faire garantir par toutes les grandes Puissances la neutralité internationale du Pape, à condition que celui-ci reconnut l'état de chose existant à Rome, Cadorna dans son livre *La Conciliazone* devait répondre : « Les désaccords qui se produiraient sans cesse entre Etats aboutiraient à une inaction forcée ». Le Pape Pie XI n'a fait que reprendre le même argument lorsqu'il a déclaré dans son discours du 13 février : « On a vu d'ailleurs ce qu'on peut attendre des garanties, même à l'égard d'un Pouvoir Temporel assez vaste, comme celui qui figurait autrefois dans la géographie politique de l'Europe, et *ce que firent ou mieux ne firent pas, ne voulurent et peut-être ne purent pas faire les Puissances,* pour en empêcher la chute; mais si telle est la condition et la perpétuelle histoire des choses humaines, et elle est telle, comment pourrions-nous chercher là une sûre défense contre les périls de l'avenir? » [2].

---

(1) TIBER, op. cit., p. 203, nous paraît exagérer lorsqu'il dit qu'une pareille garantie aurait amené l'Italie au régime des capitulations.

(2) Le 9 mars 1929, le Pape, dans sa réponse à l'adresse du doyen du corps diplomatique devait compléter sa pensée. « Il y a des garanties que nous pourrions aucunement ni désirer ni accepter. Voilà une distinction qui a été oubliée par les nombreux dilettanti et amateurs de droit international (comme votre éloquent interprète les a appelés). Cette distinction revient à celle qui intervient entre garanties juridiques et garanties morales... Si l'on ne peut parler des garanties juridiques, on peut bien parler de garanties morales. » DEVOGHEL, op. cit. p. 240.

Nombre de publicistes Français ont fait écho à cette conception et se sont prononcés contre la garantie internationale [1]. Voici un passage particulièrement caractéristique de M. L. Dumont Wilden, dans la Revue Bleue du 2 mars 1929 : « Au fond elle n'eut pas valu grand chose, en donnant aux Etats catholiques et quels sont les Etats catholiques? le droit d'intervenir, Pie XI n'eut fait que multiplier les occasions de conflit, sans s'assurer une protection sérieuse de sa souveraineté Pontificale... Ce n'est pas, d'ailleurs, sur l'intervention des chancelleries que peut compter le Pape, mais sur le respect dû à des centaines de millions de catholiques, qu'aucun gouvernement Italien ne s'aviserait de heurter. La politique de la confiance était la seule possible, quand bien même le Souverain Pontife n'eut pas eu confiance. » Nous partageons les vues de l'auteur et nous sommes amenés à conclure, que la garantie internationale aurait peut-être *diminué la position morale éminente d'un pouvoir, qui plane au-dessus de toutes les nations, sans consolider efficacement sa liberté.*

Mais, s'il n'y a pas de garantie juridique internationale, ne peut-on pas soutenir qu'il y a, en droit, une *garantie Italienne?* c'est l'avis de M. Pernot, lors-

---

(1) Voir Le Fur, op. cit., page 121, et ses craintes au sujet de l'intervention unilatérale et intéressée. Voir également Yves de la Brière (op. cit., tome 3, page 45), qui se prononce dans le même sens, « craignant que l'octroi de cette garantie fut subordonnée de la part des Puissances à des exigences onéreuses. (Voir, *contra*, ce qu'il disait en 1923, tome 2, page 259. « La solution internationale demeure une sérieuse et intéressante possibilité pour l'avenir. »). — Voir également Pertinax, op. cit., p. 24 ; à l'opposé Loiseau (op. cit., p. 222) regrette que les Accords de Latran n'aient pas reçu « la caution collective des autres Puissances » qui n'eut nullement impliqué la mise en tutelle du Saint-Siège et qui par contre, pouvait susciter une large coopération entre Gouvernements. »

qu'il écrit : « Tandis que le Saint-Siège renonçait à la garantie Internationale, il se contentait de la garantie Italienne, pour tenir de l'Italie toute seule la reconnaissance de son territoire, de son indépendance et de sa souveraineté » [1].

Contre cette théorie M. Delos a protesté : « Il n'y a ni garantie Italienne, ni garantie Internationale... il s'est seulement créé une situation formelle qui correspond aux exigences inscrites dans la nature même de l'Eglise et qui est transcrite en mesure juridique sur le plan du droit international... Rien ne garantit la permanence de cet Etat nouveau sinon la loyauté et la bonne volonté des hommes. »

Mais en réalité M. Delos ne joue-t-il pas sur les mots? car, si d'un point de vue formel, on pourrait soutenir qu'il n'y a pas de garantie Italienne, l'ensemble d'obligations que l'Italie a assumées, vis-à-vis du Saint-Siège, n'aboutit-il pas, en fait, à procurer l'équivalent de cette garantie; à moins de soutenir, ce qui serait inadmissible, que l'Italie ne se trouve pas juridiquement liée vis-à-vis du Saint-Siège et qu'elle peut transgresser les obligations qu'elle a contractées. A notre sens, s'il n'y a donc pas de garantie Internationale, la garantie Italienne ne fait aucun doute.

(1) Pernot, op. cit., p. 216.

§ 3

LA LIAISON DU TRAITÉ ET DU CONCORDAT [1]

La solution de la Question Romaine comporte, nous le savons, une solution politique et une solution religieuse parfaitement différenciées, puisque, l'une se rapporte au statut temporel du Chef de la Catholicité, tandis que, l'autre, traite de la condition juridique de l'Eglise Italienne, faisant application des idées reçues dans le Traité politique. Cette solution religieuse et cette solution politique sont si étroitement unies, ainsi que nous l'avons vu, que, la dénonciation de l'une, entraînerait la caducité de l'autre; que le lien d'ailleurs soit explicite ou implicite entre les deux actes, il n'en est pas moins essentiellement juridique. On a interprété de plusieurs façons la liaison du Traité et du Concordat.

D'un côté, on a pensé que le Concordat était la meilleure garantie de la solution politique, c'est notamment l'avis de M. Le Fur [2] qui voit dans le Concordat « un des garants de la défense du droit et de l'indépendance du Saint-Siège ». Cette thèse a été développée par M. Delos [3]. Tout d'abord, l'auteur fait remarquer

---

(1) Nous avons déjà examiné dans notre étude du contenu du Concordat de Latran, le problème de sa liaison avec le Traité Politique, mais en nous plaçant au seul point de vue juridique (interprétation des textes et de la volonté des parties). (Voir page 242 et suiv. de nos explications). La question de droit étant tranchée, c'est l'aspect politique du problème que nous allons seulement envisager maintenant, en d'autres termes, les rapports de la liaison du Traité et du Concordat avec l'indépendance pontificale.

(2) Le Fur, op. cit., p. 38 et p. 130, note 1.

(3) Delos, op. cit., p. 471 et suiv.

que le lien indissoluble établi entre le Traité et le Concordat fut, aux yeux du Saint-Siège, une mesure de politique sage et avisée et, c'est du point de vue opportuniste, que l'auteur va défendre la liaison des deux actes. Puisque le règlement de la Question Romaine est un fait définitivement acquis, n'est-il pas normal que le Saint-Siège ait voulu assurer la pérennité du Concordat, et l'ancrer, lui aussi, dans la vie politique Italienne en le rivant au traité.

Mais pour l'auteur, ce qui est essentiel c'est que les deux contractants se sont placés sur le plan spécial de la pensée catholique, puisque l'article premier du Traité affirme le caractère catholique de l'Etat et que cette profession de foi est ainsi liée au règlement de la Question Romaine.

« Les deux protocoles sont, sur un plan différent, la manifestation d'une même doctrine et d'une même pensée »; les modalités du règlement de la Question Romaine auraient été différentes si le Pape se fut trouvé, par exemple, en présence d'un gouvernement anticlérical. Certaines stipulations auraient pu paraître insuffisantes en effet, et puisque c'est sur une profession de foi catholique qu'est construit le double édifice du Traité et du Concordat, on conçoit que la liberté du Saint-Siège aurait pu risquer d'être menacée au cas où ces deux actes n'auraient pas été solidaires : « Les modifications apportées à l'un créeraient une atmosphère nouvelle, elles changeraient les conditions auxquelles sont adaptées les stipulations de l'autre », et l'auteur de conclure : « La solidarité qui lie le sort des deux Accords, n'est que l'application d'un principe de raison et de justice qui trouve sa formule ordinaire dans la clause « *rebus sic stantibus* » appliquée cette fois aux actes que passe le Saint-Siège. »

C'est une idée analogue que M. Jarrige [1] a soutenue, lorsqu'il a montré comment dans l'esprit de la Papauté, la solution religieuse était une garantie de la solution politique. De cette solution religieuse, en effet, résulte, d'une part, la reconnaissance de la souveraineté spirituelle du Saint-Siège, c'est-à-dire du pouvoir juridique du Pape dans le ressort territorial de l'Etat, sans aucune supériorité de celui-ci et, d'autre part, la consécration du caractère catholique de l'Etat dont le principe est contenu dans l'article 1[er] du Traité.

Tout autre est la thèse qu'a soutenue M. Pernot [2]; il a critiqué la liaison d'un Traité international, de portée mondiale, à un accord particulier entre le Saint-Siège et l'Italie, et montré les appréhensions légitimes que pouvait faire naître cette apparente sujétion du Saint-Siège à l'Italie, puisque le Pape lui doit la nouvelle forme reconnue de son indépendance. Il a ainsi noté que la Question Romaine a été résolue en fonction du Concordat, puisque autant le Saint-Siège s'est montré réservé, quant à ses revendications territoriales, autant il s'est montré attaché à défendre les intérêts de l'Eglise en Italie. Le Souverain Pontife a dit lui-même que « le Concordat non seulement explique et justifie mais recommande le Traité » [3]; aussi M. Pernot, développant la pensée Pontificale, a pu écrire : « On pourrait dire, qu'en échange de satisfactions d'ordre national et international que le Saint-Siège accorde à l'Italie, il reçoit d'elle certains avantages et privilèges qui ont leur importance, mais qui sont établis au bénéfice exclusif de l'Eglise d'Italie.

---

(1) JARRIGE, op. cit., p. 137-8.
(2) PERNOT, op. cit., p. 214 et suiv.
(3) Voir l'*Osservatore Romano*, 15 février 1929.

Ce que le Pape donne, il le donne en tant que Chef de l'Eglise universelle, ce qu'il reçoit il le reçoit en tant qu'Evêque de Rome et Chef de l'Eglise Italienne. »

D'après M. Pernot, la liaison du Traité et du Concordat résulte d'un véritable jeu de bascule, les avantages consentis d'un côté étant compensés par les abandons consentis de l'autre, le Saint-Siège ne peut qu'affirmer la liaison intime de ces deux actes, sous peine de rompre l'équilibre établi.

Cette thèse est au premier abord séduisante; elle contient une grande part de vérité. Il est évident que le Saint-Siège se montrant extrêmement modéré dans ses revendications territoriales vis-à-vis de l'Italie, n'exigeant que la stabilisation juridique d'un état de fait, a pu se montrer plus exigeant dans l'établissement du statut de l'Eglise Italienne; cependant sous la forme où l'a présentée et synthétisée M. Pernot, dans la formule que nous avons mentionnée, il y aurait lieu de faire quelques réserves : d'abord, le statut de l'Eglise d'Italie n'est pas indifférent à l'Eglise universelle; en outre, ce que les catholiques du monde entier réclament pour leur chef, ce sont des garanties juridiques d'indépendance; si le Souverain Pontife estime que le Traité politique de Latran a sauvegardé son indépendance, il n'y a de sa part aucun abandon. « Il ne donne rien en tant que Chef de l'Eglise universelle » même en abandonnant ses prétentions territoriales.

Ce que nous voulons retenir de la théorie de M. Pernot, c'est sa critique de la liaison du Traité et du Concordat, donnant à la solution intervenue une certaine précarité, à telles enseignes qu'on a pu qualifier la Cité du Vatican, « *d'Etat conditionnel* » [1]. C'est

(1) JARRIGE, op. cit., p. 218.

qu'en effet, la liaison du Traité au Concordat peut paraître condamnable, en ce qui concerne la liberté du Saint-Siège, et tous ceux qui ont crié à la « fascistisation » de la Papauté, compromettante pour son indépendance, ont eu surtout en vue, consciemment ou non, la liaison de ces deux actes et, partant, le rôle de l'Eglise Italienne dans la consolidation fasciste. Certes, nous ne méconnaissons pas la justesse des observations de MM. Delos et Jarrige, qui ont montré que le Concordat faisait application des idées reçues dans le traité, et que la solution religieuse pouvait garantir la solution politique, dans la mesure où l'Italie resterait fidèle aux engagements pris dans l'article 1er du Traité; mais ce qui nous paraît critiquable, c'est que la Question Romaine n'a pas été résolue d'une façon définitive, contrairement aux affirmations des deux Hautes Parties contractantes, puisque le statut de l'Eglise Italienne, réglé d'un commun accord par le Concordat, est toujours susceptible de perpétuelles mises au point et, dans la mesure où la clause « *rebus sic stantibus* » est susceptible de s'appliquer, elle convient aux Concordats, plus qu'à tous autres Traités, nous l'avons déjà dit. Cela est si vrai que, dans le Concordat Letton, du 30 mai 1922, on peut lire la clause suivante : « La durée du présent Concordat sera de trois ans, à partir de la date du dépôt de la ratification et sera prolongée par renouvellement tacite d'année en année, sauf dénonciation de six mois à l'avance » [1] (art. 20). Sage précaution à notre sens, on se demande pouquoi le Vatican, si prudent en général,

(1) *Doc. Cath.* N° du 2 décembre 1922, col. 1066. L'art. 22 du Concordat Roumain contient une clause analogue (*Doc. Cath.* n° du 30 mai 1929, col. 971).

a ainsi lié un Traité de portée internationale, intéressant toutes les Puissances ayant des ressortissants catholiques, à un autre Traité, qui ne met en cause que l'Italie et le Saint-Siège. Or, il semble bien que par la suite les difficultés vont porter sur l'application du Concordat, comme le conflit de juin 1931 l'a démontré. Ainsi, au cas où le Concordat serait dénoncé, n'est-il pas invraisemblable de supposer que la Question Romaine serait de nouveau remise en question, que le Pape s'enfermerait au Vatican et renouvellerait ses protestations contre ses dépossesseurs. On ne voit pas pourquoi on remettrait en cause, ce qui a été définitivement réglé, et que tout Etat, même non catholique, eut pu contresigner, à part la déclaration doctrinale de l'article 1er. On ne voit pas très bien comment la neutralité du territoire Pontifical pourrait être violée : les moyens de rétorsion contre un pouvoir qui s'affirme et qui est uniquement spirituel, sont ici inconcevables.

Ce qui nous paraît donc inquiétant, c'est que, si l'Italie renie sa profession de foi catholique en dénonçant le Concordat ou en le violant, la Question Romaine va de nouveau être remise en cause. « La Papauté reprendrait alors son attitude expectante, sachant qu'elle a le temps pour elle et que son heure sonnera », a écrit M. Delos [1]. Mais est-ce une attitude bien logique; ou la solution de la Question Romaine est définitive, ou elle ne l'est pas. Elle est sujette à révision ou elle doit être tenue pour éliminée. Or, les deux contractants ont déclaré que la solution était définitive; subordonner ainsi une solution aussi délicate, aussi difficile, qu'il a fallu plus d'un demi-siècle pour résoudre, qui

(1) DELOS, op. cit., p. 476.

a fait l'objet de polémiques passionnées, à un changement d'attitude ou d'humeur du Gouvernement Italien, n'est-ce pas aller contre la réalité; et si le Pape a entendu assurer par là la pérennité du Concordat, il n'aura abouti qu'à rendre instable son propre statut. Nous n'avons pas oublié, qu'un des griefs essentiels de la Papauté contre la Loi des Garanties, est qu'elle était essentiellement précaire; or, le Traité politique ne participe-t-il pas de la fragilité du Concordat? Le Souverain Pontife, il est vrai, n'a pas paru s'en émouvoir, « *Simul stabunt aut simul Cadunt* », a-t-il fièrement répondu. Mais, peut-être que de ce point de vue, on pourra trouver que la solution intervenue, présente une certaine *désharmonie* et un certain *manque d'équilibre,* et peut-être y a-t-il là, quelque chose de dangereux pour l'indépendance du Saint-Siège.

CONCLUSION

Après avoir étudié certains points particuliers des Accords de Latran, il nous reste à conclure, en nous plaçant à un point de vue plus général. Le règlement de la Question Romaine s'est-il fait au profit de l'Etat Italien; peut-on voir, dans le fait même de l'entente, des possibilités futures de subordination. C'est ce qu'il nous faut maintenant examiner.

Certains auteurs n'ont pas manqué de remarquer que tandis que l'Etat faisait prévaloir ses conditions essentielles (pas de garantie internationale, pas de reconstitution du domaine de Saint-Pierre) « il venait arc-bouter son armature sur la Papauté, sans

contre-partie, diminuant son prestige et son autorité » [1]. Et on a redouté que l'Eglise apparaisse comme un instrument de cette grande politique Italienne qui commence à inquiéter beaucoup de gens, non seulement en France, mais dans beaucoup de pays d'Europe ou même d'Amérique [2]. Même son de cloches, dans de nombreux journaux français. « Il est inquiétant de voir la Papauté consolider le fascisme et lui fournir, par ses complaisances, l'occasion d'une publicité quasi-triomphale » [3]. C'est qu'en effet les journaux Italiens, ont souligné brutalement que les Accords de Latran se rattachaient à la politique impérialiste de l'Italie Fasciste [4]. Le commentaire le plus caractéristique, à notre sens, a été fait par le « *Libro e Moschetto* », l'organe fasciste de l'université, placé sous le patronage

---

(1) *Revue Politica*, mai 1929. CASTOR : *La Réconciliation du Vatican et de l'Italie.*

(2) Nous citerons à cette occasion un passage déjà ancien écrit par LEROY-BEAULIEU : *Le Vatican et le Quirinal depuis 1873, Revue des Deux-Mondes*, 1er janvier 1884.

« L'alliance de la Papauté serait, pour l'Italie moderne, le seul moyen d'atteindre à ce fascinant primato auquel n'ont pas renoncé pour elle tous ses enfants, d'atteindre en particulier à cette suprématie sur la Méditerranée, à cette hégémonie de l'Orient que convoite pour elle plus d'un patriote. »

(3) L. BLUM, *Populaire*, 15 février 1929 : *La Réconciliation du Vatican et de l'Italie.*

(4) Voir dans la *Revue Bleue* du 2 mars 1929 : *Le règlement de la question romaine*, par L. DUMONT-WILDEN (pages 148 et suivantes) des articles extraits de journaux italiens (*Tribuna* et *Tevere*). C'est ainsi que sous la plume de M. Forge Davanzati on peut lire : « A partir d'aujourd'hui l'Italie n'est plus divisée, elle est une. Elle ne peut plus craindre l'étranger qui a été reconduit à ses frontières, elle ne peut plus redouter de dissensions intérieures. Aujourd'hui, l'Italie de Mussolini est, après des siècles d'histoire, l'Italie de la prophétie Dantesque, c'est l'Italie de l'Eglise purifiée de tout amoindrissement de poids mondain, de l'Eglise universelle par son pouvoir spirituel, dépouillée de tout attribut en contraste avec cette universalité. » Le *Tevere* d'autre part n'hésite pas à écrire qu'après les accords de Latran, l'Italie des Saints et des Docteurs peut et doit être la fille aînée de l'Eglise. On trou-

du faisceau de Milan. « L'identification de l'Italie Fasciste avec une Italie Chrétienne nierait au fascisme le principe de progrès social qui a déterminé sa victoire incontestée... Si, au contraire, le Traité de conciliation est l'expression de la volonté précise de la nouvelle Italie de se rapprocher du Saint-Siège, non pas comme détenteur du principe religieux chrétien, mais en tant que détenteur de la plus grande organisation spirituelle qui existe dans le monde, avec le dessein de se substituer au Saint-Siège dans la direction de cette organisation, qui, ayant perdue l'idée conquérante continue à n'exister que par sa seule inertie... nous pouvons affirmer que le 11 février 1929 passera à l'histoire, comme étant le début de la réalisation de l'empire mondial, à base spirituelle et économique de l'Italie Fasciste... ».

Il apparaît donc clairement, que le but du fascisme a été de se servir de l'influence de la Papauté pour ses fins impérialistes et, certes, on ne peut manquer de voir là une cause de conflits futurs, car si l'Eglise tire partie des éléments nouveaux comme le fascisme, pour

---

vera également des citations intéressantes dans le *Temps* du 24 février 1929 (article de M. P. Gentizon). « Le titre, en lettres grasses, de l'éditorial du *Regina fascista* est aujourd'hui : « Rome, centre de la politique mondiale. » « Les conséquences en seront immenses et heureuses pour les deux parties », écrit un sénateur dans la revue *Echi et Commenti* ; « l'Italie va se retrouver, comme du temps de la Rome impériale, en plein accomplissement de sa mission. La Papauté, symbole, expression et force de l'Eglise romaine, va continuer de son côté son apostolat d'universalité et de charité avec des milices plus nombreuses et en ayant à son flanc, bien voisine, bien dévote, bien filiale, *la nation élue et prédestinée.* »

Voir de même dans le *Temps* du 12 mai 1929, un article du même auteur : La « vocation universelle de l'Italie », où il montre que de nombreux publicistes considèrent les Accords de Latran « comme un gros appoint pour la politique d'influence et de prestige de l'Italie » (voir par exemple un article de M. F. Coppala, extrait de *Politica*).

poursuivre son programme d'action universelle, le fascisme ne voit dans l'Eglise qu'une vaste organisation mondiale, dont il tentera de s'emparer pour imposer au monde, l'idée salvatrice dont il se flatte d'être le détenteur, mettant le catholicisme au service de l'Italianité [1]. En 1921, à Monte Cittorio, Mussolini le déclarait déjà, préconisant une alliance avec Rome : « parce que le développement du catholicisme dans le monde, l'accroissement des 400 millions d'hommes qui, dans toutes les parties du monde, regardent vers Rome, est un intérêt et un orgueil pour nous qui sommes Italiens. »

Ce sont donc des raisons d'utilitarisme national qui ont amené le Duce à s'entendre avec le Pape; dans ses discours postérieurs à la conclusion des Accords, il a particulièrement insisté sur le bénéfice que le fascisme retirerait de la solution du litige. Le 10 mars 1929, à la première Assemblée quinquennale du régime fasciste, il a dit notamment : « L'âme du peuple a senti que la solution de la vieille et délicate Question Romaine est un titre d'orgueil et une preuve de la force et de la solidité du régime fasciste » [2].

Cette alliance de la trique et du goupillon, comme on l'a dit en France ironiquement à gauche, a provoqué de légitimes appréhensions au sujet de la liberté du Saint-Siège, et on a pu s'étonner de la politique de ce dernier qui n'hésite pas, en France, à condamner le nationalisme d'Action française, en Allemagne, le

---

(1) On lira dans le *Père Samson* la condamnation formelle de ceux qui utilisent la religion pour des fins purement égoïstes ; « l'utilisation positiviste » ce qui paraît bien être, a-t-il dit, la pire manière d'être irréligieux (*Carême* 1926. *L'inquiétude humaine*, page 127).

(2) DEVOGHEL, op. cit., page 246.

nationalisme Hitlérien, et qui en Italie, s'allie avec le fascisme. Or les divergences entre le catholicisme et le fascisme ne sont pas moins irréductibles que les divergences entre le catholicisme et l'Action Française [1] ou le parti d'Hitler [2].

Il ne convient pas toutefois de prendre les déclarations des dirigeants italiens au tragique. A notre sens, il nous paraît douteux que la Papauté se laisse absorber. *Chacune des deux forces s'utilise pour ses propres fins* [3]. Les fascistes peuvent bien proclamer, à l'envie, que grâce au règlement de la Question Romaine, le

---

(1) On sait comment l'Action Française, groupement politique d'essence monarchiste, dont le principal théoricien est Charles Maurras, a été condamnée par le Souverain Pontife, le 29 décembre 1926. Condamnation qui, d'ailleurs, ne serait que la reproduction d'une condamnation secrète prononcée par le Pape Pie X le 29 janvier 1924. On trouvera dans *Politica* (février et mars 1929, pages 347 et suivantes et pages 378 et suivantes), un fidèle résumé historique de la question et la discussion du débat sur les principes. On se convaincra aisément de la ressemblance qui existe entre les théories d'Action française et les théories du parti fasciste. Que l'on compare, par exemple, l'article précité du *Libro e Mochetto* avec les passages de la politique religieuse de Charles Maurras où il ne cache pas qu'il ne défend la religion catholique que parce que « les vues, les intérêts, les suggestions et décisions du catholicisme concordent avec les intérêts essentiels de la patrie française et du monde civilisé ». (*Politique religieuse*, page 132).

Le *Libro e Mochetto* a affirmé nettement que le fascisme surpasse les principes chrétiens. Maurras n'en affirme pas moins brutalement : « Le pouvoir politique... est contraint, sous les plus effroyables pénalités naturelles, de tenir pour étranger à l'humanité tout intérêt étranger à sa propre nature. » (Voir le *Manuel des partis politiques en France, par* CARRÈRE et BOURGUIN, page 34). Dans *L'Action Française* du 1er novembre 1900, Maurras n'hésite pas à écrire : « L'irrégularité, je ne dis pas le crime, trouve une excuse naturelle dans le succès. » Le Pape a condamné l'Action Française ; n'est-il pas curieux de voir qu'il a scellé en Italie une alliance avec le fascisme ; Vérité en deçà des Pyrénées, erreur au delà, pourrait-on dire avec Pascal.

(2) Sur la condamnation du parti Hitler, voir un article du 13 octobre 1930 (*Ouest-Eclair*) : La condamnation par l'Evêque de Mayence du parti Hitler approuvée par l'*Osservatore Romano*.

(3) Dans notre sens, PERTINAX, op. cit., p. 226.

Saint-Siège favorisera l'expansion Italienne au dehors et soutiendra leur régime à l'intérieur, cela n'empêchera pas ce dernier de rester fidèle à sa politique traditionnelle. La Papauté a, en général, refusé de se compromettre, en se liant à une forme quelconque de gouvernement, sachant trop ce qu'il y a d'éphémère dans des institutions qui sont le fait d'un homme et qui n'ont d'autre support que la force. Pourquoi agirait-elle différemment vis-à-vis de l'Italie Fasciste? Or, nous avons des raisons toutes particulières pour croire qu'il en sera ainsi, à raison de la contradiction immédiate, opposée par le Pape, aux deux discours du Dictateur à la Chambre et au Sénat, où le Souverain Pontife n'a pas hésité à revendiquer pleinement l'autonomie de sa doctrine en matière d'éducation, et, d'une façon plus générale, quant à la mission de l'Etat. Or, sur ce point, il l'a dit lui-même, il sera intransigeant [1]. Les fascistes ont si bien senti la vigueur de la riposte que l'Impero n'hésitait pas à écrire (cité par le journal des *Débats* du 8 juin 1929) : « Nous devons déclarer qu'un fasciste ne peut supporter que le Pape, se mettant tout à coup à polémiquer, croit avoir le droit de critiquer le Duce... Nous rappelons que le Duce ne doit pas être discuté [2].

---

(1) *Felix culpa*, écrit Edouard Trogan, en parlant du langage de Mussolini « qui remet, en face du réel, les illuminés et les songes creux des impossibles subordinations (voir l'article de cet auteur, *l'Indépendance du Pape et le devoir des Catholiques* dans *Les Accords de Latran* par DE LA BRIÈRE, V. BUCAILLE, etc., page 262 et suivantes). L'auteur a essayé de démontrer comment l'Eglise se déprend et se déprendra de plus en plus des vies nationales.

(2) Le numéro de l'*Osservatore Romano* contenant la lettre du Pape au cardinal Gasparri fut entièrement acheté par la police. (Voir la *Revue des Deux Mondes* du 15 juillet 1929 et l'article de M. Pinon, p. 479).

Au fond, le Pape et Mussolini ont cherché, comme c'était naturel, à tirer le maximum d'avantages d'une entente : le Vatican a eu en vue les intérêts de la religion catholique qu'il dirige; pas plus fasciste, aujourd'hui, qu'il n'était hier, Nittien ou Giolittien, il s'est réconcilié avec le Gouvernement Italien, dans la mesure où il a pensé que cette bonne entente pourrait servir ses intérêts [1] en se débarrassant du poids lourd d'un conflit sans issue. De son côté, Mussolini a supputé les avantages que son pays retirerait d'un règlement de la Question Romaine. Il a envisagé les sympathies des catholiques du monde entier et, peut-être des possibilités de collaboration entre les missions religieuses du Vatican et les missions politiques du Quirinal, contrebalançant ainsi l'influence des missions étrangères, c'est ce que certains publicistes français (M. Loiseau par exemple) ont semblé redouter.

Dès lors, chacune des deux Hautes Parties contractantes reste sur ses positions, et il n'y a aucune raison d'admettre que la Papauté ploie devant le Gouvernement Italien; elle ne pourrait le faire d'ailleurs, sans provoquer sa déchéance. Elle risquerait, en effet, d'entraîner une réaction des autres nationalités catholiques, de provoquer, peut-être même, la création d'Eglises autocéphales et de mettre l'unité catholique en péril.

Pour conclure nous pourrons citer, d'ailleurs, une réplique instructive du Cardinal Antonnelli au Baron

---

(1) Définissant la politique de l'Eglise, M. Pernot, op. cit., écrit dans sa préface : « Une partie de son effort consiste précisément à s'adapter aux formes diverses selon les lieux et les temps des sociétés qu'elle doit pénétrer, gagner à son esprit et attacher à sa loi ; en cet effort multiple varié et continue se résume l'histoire de l'Eglise. »

(2) Geo London, op. cit., page 88.

Blanc, à la suite des conversations qui eurent lieu, après 1870, entre le Secrétaire d'Etat de Pie IX et le Secrétaire du Ministre des Affaires étrangères Visconti Venosta. Comme ce dernier parlait des avantages de la réconciliation avec la Souveraineté Temporelle de la Papauté « force précieuse pour le développement des intérêts Italiens à l'étranger « le Cardinal interrompit : « *Le Saint-Siège ne s'y serait jamais prêté* » [1].

Au Néo nationalisme fasciste, le Pape actuel, ne pourrait manquer de faire une réponse identique. Cependant, certains auteurs, frappés du rôle de l'Eglise Italienne dans la consolidation du fascisme, frappés surtout de ce fait que le conclave qui élit le nouveau Pape est en majorité Italien, ont posé le problème de *l'internationalisation des organes centraux de l'Eglise Catholique*, comme le moyen le plus efficace, de sauvegarder l'indépendance de la Papauté et de lui restituer son véritable caractère international.

E. Trogan a examiné ce côté de la question dans l'article que nous avons déjà cité. L'auteur se prononce contre « ces modifications voyantes » de l'administration centrale de l'Eglise, en faisant remarquer, que dans l'hypothèse où la nationalité serait considérée comme un terrain propice à la croissance exagérée d'un nationalisme excessif, « le personnel en fonction a atténué, dans la plus grande mesure possible,

(1) M. Pernot a montré nettement que l'orientation du Saint-Siège ne pouvait être une orientation italienne : « L'importance croissante de l'élément anglo-saxon, surtout de l'élément américain dans l'Eglise catholique, l'aspiration aux vastes conquêtes orientales, la volonté d'union, avec les églises séparées et l'esprit de relative tolérance que cette volonté suggère, voilà les forces nouvelles, voilà les mobiles profonds qui déterminent, en ce moment, la direction du catholicisme et tendent à faire de lui la plus universelle et la plus largement active des organisations religieuses. »

cet inconvénient par l'effet même d'une longue tradition, de l'habitude, et si l'on veut, d'une certaine routine qui ont fini par leur faire, malgré tout, une mentalité particulière et pour ainsi dire *hors cadre* ». Quelle que soit la valeur de ces considérations, beaucoup penseront cependant, que tous les Etats doivent largement être représentés au sein de l'Internationale Catholique, et s'il ne s'agit, certes pas, de promouvoir une représentation, au prorata des ressortissants catholiques, les catholiques appartenant aux diverses nations, autres que la nation Italienne, réclameront sans doute la création de plus nombreux Cardinaux [1]. La question déborde le cadre de notre sujet, nous ne faisons que la poser; mais peut-être la Papauté s'oriente-t-elle dans cette voie; c'est ainsi qu'avant les Accords de Latran, en 1924, Pie XI avait accordé le chapeau de Cardinal à deux Evêques des Etats-Unis [2]. On se rend compte de la complexité du problème et si la Question Romaine est avant tout la question de l'indépendance Pontificale, *il n'est pas exagéré de dire qu'elle a une fois de plus changé de face.*

---

(1) Voir dans ce sens l'article de M. de Saint Aulaire du 12 février 1929 dans le *Figaro*.

(2) PERNOT, op. cit., p. 133. (Voir par contre ce que dit PERTINAX, op. cit., p. 232 et surtout p. 474, au sujet de la mésaventure d'Alphonse XIII). Les dernières promotions de Cardinaux, attestent semble-t-il, l'intention du Pape de maintenir l'équilibre actuel du Sacré-Collège (LOISEAU, op. cit., p. 220). Cependant à l'heure actuelle le nombre des cardinaux étrangers dépasse celui des cardinaux Italiens.

Section II

La Condition Internationale du Saint-Siège et les Accords de Latran

La chute du Pouvoir Temporel du Pape aura eu cette conséquence certaine, d'obliger le juriste à déterminer exactement les caractères de la Papauté, en Droit International.

Avant 1870, cette question ne se posait pas. Placé à la tête d'une fraction de territoire dénommée « l'Etat de l'Eglise », le Pape, Souverain étranger, jouissait, dans la communauté Internationale, des mêmes droits et des mêmes prérogatives que celles qui étaient reconnues aux autres Etats. Comme le dit M. Fauchille, les Etats protestants ou schismatiques devaient à l'Etat Pontifical et à son auguste Chef, le même respect et les mêmes égards qu'aux autres Etats. Mais, était-ce au Chef de l'Eglise catholique ou bien au Pape, roi et monarque des Etats Pontificaux, que l'on envoyait des ambassadeurs. Il y avait là une cause de confusion sur laquelle, tant à Rome que dans les autres capitales, on préférait ne point s'expliquer [1]. Cette dualité masquait le véritable problème de la Souveraineté Ponti-

(1) M. Jarrige, op. cit., p. 149 et suivantes, a insisté sur le caractère *sui generis* de l'Etat Pontifical.

Du point de vue purement juridique, c'était une personne juridique souveraine, il avait un but étatique « puisqu'il était le moyen de développement politique de la collectivité nationale qu'il personnifiait ; mais en même temps il était un moyen d'indépendance d'une institution qui le dépassait et trouvait ainsi sa fin hors de lui-même. »

ficale[1]; il n'apparut qu'après la suppression du Pouvoir Temporel. Son titre de Pontife suffisait-il à conférer au Pape la qualité de Souverain, au sens du Droit International : telle est l'origine des discussions classiques qui eurent lieu. Le Pape était-il devenu une personne du Droit des Gens, selon l'expression consacrée, ou bien cette qualité devait-elle lui être déniée; c'est ce qu'il nous faudra maintenant examiner pour savoir, s'il résulte des récents Accords une donnée nouvelle, qui soit susceptible de modifier le problème de la personnalité internationale du Saint-Siège.

Notre étude sera divisée en cinq paragraphes :

Après avoir, dans le § 1er, déterminé *la méthode juridique* que nous entendons suivre, nous examinerons, dans le § 2, la Papauté du point de vue sociologique, et nous montrerons que celle-ci présente tous les caractères de l'*Institution internationale*. Dans le § 3, nous essaierons de montrer, en analysant les diverses théories qui ont été soutenues depuis la chute du Pouvoir Temporel, quelle a été la *condition juridique* de la Papauté, de 1870 à nos jours. Dans le § 4, nous analyserons les opinions des juristes touchant les *modifications possibles* que le Traité de Latran a pu apporter à la condition internationale de la Papauté. Enfin le § 5 sera consacré à la *conclusion*.

§ 1

NOTRE METHODE D'INTERPRETATION DU DROIT

Nous voudrions nous expliquer, tout d'abord, sur la méthode juridique que nous entendons suivre touchant

(1) Delos, op. cit., p. 452.

l'étude des controverses au sujet de la situation internationale de la Papauté. Il nous est apparu que celles-ci provenaient essentiellement d'une confusion entre deux attitudes intellectuelles, celle de l'homme *d'action* et celle de l'homme *d'étude* et, plus précisément, celle du polémiste ou de l'apologiste et celle du juriste; erreur grave, à notre sens, qui favorise toutes les imprécisions, en s'éloignant du véritable terrain de la science du droit. Une théorie juridique ne doit pas être construite pour les besoins du bénéficiaire, lorsqu'elle est en désaccord avec le Droit Positif. Le juriste n'agit pas, il ne crée rien, il n'a rien à créer, il étudie et interprète ce qui a été créé par d'autres en s'aidant des principes techniques des méthodes juridiques; en un mot, il *constate* [1]. De même que les économistes distinguent avec soin la politique économique, où s'affrontent les idéals les plus opposés, et la science économique, où l'accord peut se faire entre partisans de doctrines contraires; de même il est logique et rationnel de distinguer un idéal politique ou moral de l'existence certaine d'une règle de droit, les *données sociologiques* qui militent en faveur de l'établissement d'un ordre juridique déterminé, *de cet*

(1) Nous nous sommes inspirés ici des idées de M. Ch. Eisenmann. *La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche. Paris* 1928. L'auteur, après avoir critiqué les théories de M. Hauriou, auxquelles il reproche de ne pas admettre « la distinction méthodologique de la politique, de la morale et même de la métaphysique, d'une part, d'avec la science juridique et le droit son objet, de l'autre. » (page 24), de M. Geny dont il critique « l'irréductible droit naturel à réalité objective » et le système « soit disant positiviste de Duguit » (page 82), auquel il reproche de n'être qu'un naturalisme déguisé, se pose en défenseur du positivisme juridique dont les plus éminents représentants français sont MM. Carré de Malberg et Geze. Pour l'auteur (page 86), la science du droit est pure reconnaissance, le rôle de juriste se bornant à une analyse et à une systématisation objective et désintéressée.

ordre lui-même; c'est-à-dire du *droit positif* objet véritable de la science du droit [1].

Bien des débats seraient évités, si on avait soin de préciser les points de vue différents auxquels on se place, lorsqu'on porte un jugement de valeur ou qu'on situe un individu ou une collectivité dans une sphère d'action donnée, et la parole si souvent citée de Phillimore, au sujet de la situation juridique de la Papauté au regard du Droit International : « Ce devrait être le but du jurisconsulte d'examiner ce sujet si difficile dans un esprit, non pas théologique mais strictement juridique », nous paraît remarquablement illustrer ce que nous venons d'avancer. Comme l'a écrit M. Ch. Eisenmann, qui s'est élevé contre la confusion et le mélange négateur de toute méthode, en faisant de la soumission à la réalité juridique, la règle suprême de la science du droit, sans en exclure d'ailleurs la critique d'un point de vue métajuridique, il est nécessaire que le juriste indique clairement « à quel *système de connaissances,* à quel point de vue correspondent telles ou telles de ses propositions, car leur nature conditionne leur valeur » [2]. Lorsque M. Gény définit le droit : « Un ensemble de règles qui sont ou tendent à être pourvues d'une sanction sociale » [3], il commet, à notre point de vue, une erreur dans le genre de celle que nous dénonçons ici. Qu'on ne nous accuse pas cependant de servilité à l'égard du droit positif.

---

(1) On reconnaît ici la grande distinction posée par *M. G. Geze* dans *ses Principes Généraux du Droit Administratif* entre le point de vue *politique* et le point de vue de la *technique juridique.* Voir aussi, dans ce sens, KARL STRUPP, op. cit., page 12, la préface de M. Alvarez.

(2) EISENMANN, op. cit., page 91.

(3) Cité. Par EISENMANN, page 38.

Nous pensons que le Droit doit être au service d'un idéal; mais nous sommes convaincus que le juriste, en tant que savant, peut et doit faire abstraction de toute préférence personnelle pour se placer sur le plan juridique [1]. Sur le vu de simples données sociologiques, le juriste ne peut pas passer à une affirmation juridique, c'est ce que nous reprochons à M. Delos. qui après avoir, en effet, fort justement analysé l'Eglise catholique du point de vue sociologique et montré

---

(1) Ch. Eisenmann, op. cit., page 40, a écrit une phrase qui nous paraît particulièrement probante : « Le juriste ne dispose pas de l'objet de sa science, il ne suffit pas d'un « oui » ou d'un « non» de sa part, de son approbation, ou de sa désapprobation pour faire que ce qui n'est pas droit devienne droit, ou ce qui est droit cesse de l'être. La réalité juridique existe en dehors et indépendamment de lui et elle seule peut être objet de science. »

M. Eisenmann déclare catégoriquement (page 89) que le juriste qui affirme que le droit immoral ou injuste n'est pas du droit « se met en contradiction avec la réalité qu'il a cependant pour mission d'appréhender... il considère le droit en moraliste, non en juriste. » De même, M. Le Fur, théoricien éminent des doctrines du Droit Naturel, n'en admet pas moins (op. cit., page 142) « *qu'un droit positif injuste est un droit incomplet, mais c'est du droit positif, par définition même.* » Voir également de Ch. Eisenmann un article de la *Revue philosophique*, septembre, octobre 1930. « *Deux théoriciens du Droit, Duguit et Hauriou* (p. 276 et 277 ». Ce n'est pas à l'aide de considérations politiques, même supposées exactes, que le juriste peut trancher les questions de titre juridique, elles relèvent d'une autre logique, elles participent de « *l'autonomie de la science du droit.* » On retrouve là l'écho des théories du juriste Hans Kelsen; une des idées essentielles, en effet, du panthéisme juridique du professeur viennois, est la séparation de la règle morale, impératif catégorique et autonome, de la règle juridique, impératif hypothétique et hétéronome. Une des tâches de Kelsen a été de réaliser cette séparation. Le Droit n'a pas sa base dans quelque chose d'extérieur à lui-même ; le rôle du juriste est de dire seulement ce qui est le droit ; un concept politique n'est pour l'auteur une catégorie juridique, que s'il est intégré dans le système des normes, l'ordonnancement juridique étant conçu sur la base des délégations successives. C'est ainsi que l'auteur, parlant de l'acte individuel, remonte jusqu'à la règle légale, et, de là à la norme d'origine ou Constitution hypothétique qui assure l'unité du système ; mais ce n'est qu'une hypothèse. Une des conséquences de ce « monisme juridique », c'est la condamnation du Droit Naturel, puisqu'il n'y a qu'un système de normes valables, qui doit être ramené à l'ordre

que même pour l'observateur le plus indépendant de cette foi religieuse, elle figure au nombre des agents de la vie internationale, « ses membres sont unis par un lien qui pour être d'essence spirituelle n'en est pas moins fort et efficace », conclut sans transition : « Pour qui ne la verrait que sous son aspect de société humaine, l'Eglise n'en serait pas moins une Personne juridique du Droit International » [1]. Là est l'erreur à notre avis; l'existence de l'Eglise au nombre des agents de la vie internationale est un fait qui *postule* la personnalité internationale, *mais qui ne la crée pas;* nous reviendrons plus tard sur ce point en exposant les conséquences internationales des Accords de Latran.

L'étude des données politiques n'en demeure pas moins une étude préliminaire indispensable, permettant la compréhension des règles juridiques dont elles sont le point de départ, le droit positif étant « *le procédé au moyen duquel tel but est poursuivi* » [2].

C'est ainsi que la condition actuelle de la Papauté, au regard du Droit International, nous apparaîtrait incompréhensible si nous n'exposions, au préalable, les motifs politiques qui militent en faveur de l'établissement d'un statut juridique déterminé, en un mot, les données sociologiques du problème.

étatique, celui-ci étant le centre de convergence des faits juridiques. Kelsen s'est flatté par là de construire une pure théorie du Droit, éliminant tout élément métajuridique; mais au delà du droit interne son système allait se heurter à de grosses difficultés, sur lesquelles d'ailleurs, il ne prend pas parti. Avec son disciple Verdross, au contraire, nous tombons, à notre sens, en plein droit naturel ; nous le montrerons plus loin. (Kelsen a exposé son système à l'Académie de Droit International. *Recueil des Cours* 1926, t. 4, p. 231 et suiv.).

(1) DELOS, op. cit., p. 454.

(2) G. GEZE, op. cit., page 3.

§ 2

LA PAPAUTÉ ENVISAGÉE DU POINT DE VUE SOCIOLOGIQUE

Nous voudrions maintenant examiner la Papauté du point de vue sociologique [1]. Il faut d'abord analyser le caractère réel des institutions que l'on veut réglementer, loin de leur appliquer, d'abord, les règles de la technique juridique sur le vu de simples analogies formelles. L'analyse sociologique aide à mieux comprendre les règles de droit positif que le juriste doit interpréter. Elle lui donne surtout une vision plus large de la réalité [2]; la réalité juridique et politique se complètent, s'interpénètrent et, si nous avons dit que le rôle propre du juriste consistait à dépouiller cette réalité juridique, nous lui avons expressément réservé l'examen de l'autre. L'étude des données politiques a élargi nos conceptions. C'est de ce point de vue que nous voulons étudier l'Eglise catholique. Nous n'avons pas à tenir compte des prétentions que les Papes ont maintes fois manifestées de dominer la société civile et que la bulle « *in Cena domini* » avait synthétisées d'une façon frappante, non plus que des

(1) DELOS, art. cit., p. 453). L'auteur a tenté d'appliquer au problème de la souveraineté du Saint-Siège, en droit international, la méthode sociologique : nous nous sommes inspiré ici de ses théories.

(2) Voir les judicieuses observations de M. DELOS sur la méthode sociologique appliquée à la société organique des Nations dans : *La société internationale et les principes du droit public,* pages 63-121.

tentatives du pouvoir laïque pour asservir ou écraser son rival; nous voudrions simplement envisager l'Eglise Catholique dans sa réalité actuelle [1].

Au regard du Sociologue, c'est-à-dire d'un esprit, par hypothèse indifférent à toute idée religieuse, dans le cadre de sa science, puisqu'il s'agit simplement pour lui d'analyser et de coordonner les faits sociaux, que représente l'Eglise catholique?

L'Eglise catholique est une vaste organisation dont les fidèles, répandus dans le monde entier, sont dirigés par une puissante hiérarchie, dont le dernier terme est à Rome, en la personne du Souverain Pontife, élu à vie, depuis un règlement fait par Alexandre III, par les Cardinaux réunis en conclave [2]. L'Eglise Catholique contient tous les traits caractéristiques de l'Institution. Sans vouloir entrer dans les détails de cette théorie, qui, à l'heure actuelle, tient une grande place dans les préoccupations des juristes, on peut dire que, c'est en dernière analyse, *une idée incorporée dans un organisme* qui a pour mission de la réaliser, ou selon la définition de M. le Doyen Hauriou [3], « *une organisation sociale douée de permanence* parce qu'elle repose sur une idée ou un ensemble d'idées au service desquelles se mettent les *volontés des individus* ».

---

(1) Pour nous, il n'y a pas de différence entre la Papauté et l'Eglise Catholique Universelle : le Pape incarne l'Eglise ou mieux il la personnifie selon l'expression de Pie XI (Lettre du 30 mai au cardinal Gasparri, *Europe Nouvelle*, page 919), l'Eglise Catholique n'existe que grâce à la personne du Pape qui coordonne les diverses Eglises nationales.

(2) Sur l'élection des Papes, voir VERGNES et les références, op. cit., p. 85, 90 : Durant les premiers siècles le Pape fut élu par le clergé et le peuple ; du VI[e] au VIII[e] siècle l'élection des Papes fut soumise à la confirmation des rois et empereurs ; au XI[e] siècle, ils étaient élus par les cardinaux-évêques dont le vote était soumis à l'assentiment des autres cardinaux, du clergé et du Pape.

(3) HAURIOU : *Recueil de législation de Toulouse*, 1906.

A l'origine, comme le dit M. Declareuil [1], il faut quelqu'un qui invente et énonce l'idée « *principe vital de l'institution* », selon la terminologie de M. Hauriou, en un mot, mette en branle la machine; l'auteur insiste sur cette idée que l'institution se précise et prend figure au fur et à mesure... que la qualité de l'idée qui ne s'est pas manifestée d'une façon globale [2], entraîne l'assentiment des volontés qui collaborent et convergent au résultat cherché. Sa durée finira alors par ne plus dépendre de la volonté subjective d'individus déterminés... et cependant, l'institution est infiniment souple, elle n'affecte aucune rigidité, elle suit la courbe des événements, et s'adapte aux nécessités de l'histoire; elle se dépouille de certains accessoires gênants qui contrarient son lent mouvement d'adaptation et, comme l'a encore bien dit M. Declareuil : « L'Institution n'est pas chose figée, elle se modifie à l'occasion, et améliore ses organes, elle vit selon le même processus qui lui a donné l'être, elle peut ainsi durer des siècles, s'adaptant successivement à ce qui, aux divers moments de sa durée, apparaît comme l'essentiel des conditions du droit. »

Enfin, au sein de l'institution, s'élabore un droit que M. Hauriou appelle « *Droit statutaire* » [3].

---

(1) *Mélange Hauriou*, 1929 (voir l'article de M. Declareuil). *Quelques remarques sur la théorie de l'institution et le caractère institutionnel de la monarchie capetienne*, pages 170 et suivantes.

(2) C'est ainsi que selon l'expression de M. Yves de la Brière, (op. cit. t. 2, page 67), la S. D. N. est une Institution qui tend à voir sa réalité propre dégagée du système originel de pure collaboration entre Puissances participantes.

(3) J'appelle droit statutaire, écrit M. Hauriou (*Recueil de législation de Toulouse*, 1906, page 161, 168) celui qui s'élabore au sein d'une institution, pour la définir, dans l'intérêt individuel de ses membres, et qui a, par la même, pour objet, la détermination des compétences, c'est-à-dire des sphères de pouvoir de chacun des organes et de chacun des membres de l'Institution.

Nous pensons que ces idées s'appliquent rigoureusement à l'Eglise catholique; il ne nous appartient pas de dire ici, comment l'idée chrétienne a été lancée dans le monde; mais nous noterons, avec M. Hauriou, qu'elle contenait une grande part d'*indétermination*, même après le message du Christ. L'idée chrétienne s'est incorporée dans l'Institution de l'Eglise catholique représentée par le Pape, et M. Hauriou a appelé l'attention sur l'interaction réciproque de l'Idée et de l'Institution : « Il est fort instructif d'examiner, dans l'œuvre de détermination progressive du contenu de l'idée, et surtout dans le maintien de la continuité de l'idée, au travers des déterminations successives, la part qui revient au fait, que l'idée chrétienne s'est incorporée dans l'Institution de l'Eglise Catholique » [1].

Nous ne rechercherons pas ici les retouches que l'Eglise catholique a pu faire subir à l'Idée chrétienne, en la précisant, peut-être en l'épurant, non plus que l'influence de cette idée sur l'Institution qu'elle avait créée. Nous noterons seulement, que le Pouvoir Temporel des Papes n'a été qu'un accident historique, parce qu'il n'était pas pleinement conforme avec l'idée même de l'Institution, ou, à tout le moins, qu'il ne faisait pas corps avec cette idée; voilà pourquoi il s'en est détaché, sans ébranler en rien l'autorité Pontificale.

Nous avons montré que l'Eglise Catholique, représentée par la Papauté, est une Institution comme les autres, puisqu'elle contient une idée mère concrétisée et symbolisée dans des organes; nous voudrions maintenant exposer que l'Eglise Catholique est une Institution de civilisation et une Institution Internationale.

---

(1) *Cahiers de la nouvelle journée* 1925 : *Essai de vitalisme social* par M. HAURIOU (pages 33 et suivantes).

L'institution de civilisation est définie par M. Delos, *une idée qui devient un fait social* [1]. Terminologie, peut-être un peu vague, mais que l'auteur précise en déterminant le contenu de l'Institution de civilisation. Une Institution de civilisation se reconnaît à son caractère *universaliste* et à la puissance de l'idée qui rassemble les individus; son but c'est l'unité, c'est-à-dire, la création d'un état de société objectif, universaliste, permanent [2].

Ces idées s'appliquent à la lettre, à l'Eglise Catholique. Ni le caractère universaliste, ni la puissance attractive de l'idée chrétienne, ni la tendance à l'unité dans une vaste communion, ne peuvent lui être déniés. Ce sont des faits patents, que l'on croit, ou non, aux affirmations de l'Eglise, sur l'objet de sa mission, ou l'origine surnaturelle de son pouvoir, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la nature de l'adhésion de l'adepte de la religion chrétienne. Du point de vue strictement sociologique, l'*Eglise Catholique doit prendre rang parmi les Institutions de civilisation.*

Mais, d'autre part, l'Eglise Catholique est une Institution Internationale. Appliquons à la Société Internationale la méthode sociologique comme principe d'étude. Un examen sommaire de cette société nous montre que si, durant des siècles, l'Etat, groupement de services publics, orienté vers une certaine fin, a joué un rôle exclusif dans la société internationale, à l'heure actuelle, il y a des services qui débordent le cadre étatique, étendent leurs ramifications similaires

---

(1) Delos : *La société internationale et les principes...*, p. 81-84.

(2) Voir M. Delos, *op. cit.* (page 74 et suivantes). L'auteur oppose la Société de Civilisation, où l'homme s'affirme principe originel d'énergie organique et les milieux culturels nationaux où l'individu reçoit du dehors son existence et sa vie.

dans les divers Etats et partant, viennent contrebalancer son influence. L'Etat moderne exerce certaines activités conformément au droit. Il organise des services publics et les coordonne en vue de certains buts; mais son cadre apparaît aujourd'hui étriqué. « Rares sont les organismes nationaux représentant des intérêts quelque peu considérables, qui ne cherchent à prendre contact avec les organismes similaires d'autres pays », a écrit M. Delos [1]. La Souveraineté absolue de l'Etat est une notion qui ne correspond plus aux nécessités et aux tendances actuelles de l'organisation nouvelle de la vie internationale. L'Institution Internationale, « *groupement corporatif des Institutions Nationales* » [2], création nouvelle et élément typique de la société internationale, vient limiter l'omnipotence absolue de l'Etat.

M. le Doyen Hauriou avait signalé depuis longtemps cette tendance de l'évolution internationale. « Notons que les offices internationaux se sont multipliés dans ces dernières années, et commencent à constituer une catégorie d'établissements très particuliers qui ne répond plus du tout à la vieille donnée internationale de la Société des Etats, mais à une donnée plus nouvelle d'une société internationale des peuples, pour laquelle il est besoin de services internationaux (Office télégraphique, Union postale universelle, Bureau International des poids et mesures, Bureau International pour la publication des tarifs douaniers, etc.) » [3].

L'Institution Internationale se superposant aux Etats, avec ses buts précis, apparaît donc bien dans la

(1) Delos, op. cit., p. 95.
(2) Delos, op. cit., p. 106.
(3) Hauriou : *Principes de Droit Public* 1916, p. 480.

Société organique des Nations, comme un élément nouveau. Beaucoup ne se trouvent pas encore pleinement différenciées et, le fait de groupements Institutionnels est antérieur à la naissance de l'Institution proprement dite. Le phénomène des masses, mis en relief par L. Romier, offre un exemple de groupement Institutionnel et, peut-être, la base d'un nouvel équilibre des sociétés humaines.

En ce qui concerne la Papauté, aucun doute n'est possible, c'est bien une Institution internationale parfaitement différenciée, ayant son autonomie et étendant ses ramifications dans le monde entier, par ses diverses Eglises Nationales, qui sont autant d'Institutions locales. Par suite la Papauté, Institution internationale, correspond bien à la définition qu'en donne M. Delos : « Groupement corporatif des Institutions nationales, auquel l'idée de civilisation qu'incarne chacune d'elles, fournit son idée directrice et son but ». Nous croyons donc avoir démontré que la Papauté est une Institution de civilisation internationale, ou supra-nationale, ne dépendant d'aucun Etat, et même ayant son but en dehors de l'Etat, à la différence des autres Institutions, dont la plupart ne se forment que de l'aveu de l'Etat, ou ont été créées par lui [1]. Sur le vu des données positives de la sociologie, la tâche du droit international idéal est d'organiser, conformément à leur nature et à leur mission, ces divers organismes internationaux se superposant aux

(1) Il en est ainsi de la S. D. N. office ou Institution de civilisation supra-nationale, créée par les Etats dans le but de régler pacifiquement leurs litiges ; mais petit à petit, elle perdra ce caractère en se raffermissant et son existence ne dépendra plus de la volonté subjective de ses membres ; mais elle est encore au début de son évolution.

États. Tout intérêt international et supra-national doit s'incarner dans une Institution qui le représente; cette Institution doit pouvoir se développer, dans un cadre juridique approprié, pour le plus grand bien de l'intérêt à défendre, qui coïncide par hypothèse avec l'intérêt général [1].

Une masse, parvenue à la vie consciente, tend à engendrer un organisme autonome. La Papauté est l'organe représentatif de la masse des Catholiques, quelle que soit l'idée, *à priori*, que l'on peut avoir sur la croyance de ceux-ci. On ne peut fermer les yeux devant l'évidence : 300 millions de fidèles réunis entr'eux dans une communion de foi, voilà, n'est-il

(1) Il nous est apparu qu'il existait de nombreux points communs entre la question juive et la question Romaine. Les sionistes proclament, à l'envie (V. BERNFELD : *Le sionisme*, pages 283 et suivantes) que la création de l'Etat juif en Palestine, correspond à une nécessité d'ordre public international, de même que nous avons montré que l'indépendance pontificale ne pouvait laisser aucun Etat indifférent ; d'autre part, depuis son apparition le sionisme politique s'est prononcé en faveur d'une discussion internationale de la question juive, discussion internationale, que la Papauté a longtemps et vainement sollicitée. Enfin, la création de l'Etat juif ne manquerait pas d'engendrer des problèmes de double nationalité, analogues à ceux qui se sont posés à la suite de la création de la citoyenneté Vaticane. Les ressemblances se limitent là, si on pense que les juifs constituent une nation ayant pour but la restauration d'un Etat juif indépendant en Palestine ; si au contraire on considère plutôt le lien religieux que le lien ethnique et, si on envisage simplement la formation en terre sainte, d'un centre spirituel et politique pour les juifs dispersés dans le monde, les Accords de Latran seraient susceptibles de fournir un précédent digne d'intérêt. C'est un problème analogue à celui qui s'est posé pour la Papauté après 1870, qui se pose actuellement pour le patriarche orthodoxe, aggravé de ce fait que la Turquie affecte de considérer le patriarcat comme une Institution purement turque, ne devant avoir d'autre chef qu'un sujet Turc, ce qui restreint considérablement le choix du Saint-Synode.

pas vrai, la donnée sociologique fondamentale [1]. On conçoit que, loin de vouloir ignorer cette réalité de fait, on ait cherché à donner au Représentant des catholiques, un statut juridique approprié à son état. C'est l'origine de toutes les discussions sur l'utilité du Pouvoir Temporel; c'est l'explication de la Loi des Garanties; c'est le but des Accords de Latran : Doter la Papauté d'un statut juridique, qu'elle a été à même de discuter, afin qu'elle puisse se développer sans crainte, conformément à sa mission et à sa nature.

§ 3

LA CONDITION INTERNATIONALE DE LA PAPAUTÉ : LES THÉORIES EN PRÉSENCE, A LA SUITE DE LA CHUTE DU POUVOIR TEMPOREL

Les théories qui s'affrontèrent, à la suite de la chute du Pouvoir Temporel, peuvent être divisées en deux

(1) Ce qui montre bien que la Papauté est une Puissance réellement agissante, ce sont les efforts tentés pendant la Guerre par les belligérants pour se la concilier (voir DE MONZIE, op. cit., p. 38 et suivantes, pages 49 et suivantes, pages 70 et suivantes). Toute la thèse de M. de Monzie, tendant à justifier le rétablissement de l'ambassade française au Vatican, s'inspire uniquement de vues d'utilitarisme national ; elle tourne autour de cette idée, que la Papauté est une force, dont les décisions spirituelles ont des répercussions d'ordre temporel, dont nous subissons, comme autrefois, les contre-coups : « La position de l'Eglise est restée grande aux yeux de l'esprit, écrit M. de Monzie, après l'anéantissement de ses appuis terrestres ; elle est telle, que les silences même du Saint-Siège, affectent les libres penseurs de la presse. » (op. cit., page 150).

Voir dans le même sens JARRIGE, sur l'influence de la Papauté dans la vie intérieure de l'Etat et dans la vie internationale (op. cit., p. 266 et suivantes).

catégories bien distinctes [1]. D'un côté, il y a le groupe de ceux qui dénient au Pape la qualité de véritable Sujet de droit international, et admettent, comme corollaire nécessaire, que les Concordats ne sont pas de véritables Traités internationaux, que les nonces, internonces, délégués apostoliques ne sont pas de véritables agents diplomatiques, faisant application de la théorie de la courtoisie pour expliquer leurs diverses prérogatives. De l'autre, il y a ceux qui, avec des nuances extrêmement variées, ont soutenu que, malgré la perte de ses Etats, le Pape était demeuré une personne du Droit des Gens, et qu'il n'était besoin de faire appel à aucune fiction, pour expliquer le caractère des Concordats et les prérogatives des envoyés Pontificaux auprès des divers Etats.

1° *La thèse des adversaires de la personnalité internationale du Pape.*

La thèse des adversaires de la personnalité internationale du Pape peut se résumer dans le syllogisme suivant : *Seuls, les Etats sont des personnes du Droit des Gens; or le Saint-Siège n'est pas un Etat, donc, il n'est pas une personne du Droit des Gens.* La majeure paraissait si bien démontrée, que les auteurs en général s'abstiennent de la discuter [2]; une souveraineté sans territoire, était quelque chose que ces auteurs ne

(1) Voir VERGNES, op. cit. p. 20 et les références nombreuses (voir notamment l'énumération des auteurs qui se sont prononcés pour ou contre la personnalité internationale du Souverain Pontife).

(2) Voir GUSTINE, op. cit., page 111, qui s'élève contre toute théorie, qui donnerait pour objet au droit international, la solution du problème de l'équilibre juridique de la Société Internationale limitant le champ du droit international aux règles qui régissent les rapports entre Etats (voir dans le même sens BOMPARD, op. cit., page 1 (Introduction).

concevaient même pas. Aussi s'attache-t-on à préciser, qu'à aucun point de vue, le Saint-Siège ne peut être assimilé à un Etat [1]. La Papauté n'étant plus un Etat, reste cependant à expliquer le caractère des Concordats et les prérogatives dont continuent à jouir les envoyés diplomatiques du Saint-Siège. Ces auteurs commencent par poser, en principe, que si les Etats entretiennent des rapports diplomatiques avec le Saint-Siège, ce n'est pas, par respect pour sa souveraineté, pas même pour assurer la liberté de conscience des catholiques, mais dans le but de dériver, à leur profit, une influence politique qu'il importe au plus haut point de se concilier; aussi ne faut-il pas assimiler les Concordats aux Traités internationaux. La règle, *pacta sunt servanda,* ne leur est nullement *applicable.* Ce sont, suivant la majorité de ces auteurs, des Traités publics valables seulement du point de vue ecclésiastique. L'Etat a jugé bon de traiter avec le Chef de l'Eglise universelle, en même temps Chef de la fraction de cette Eglise organisée sur son territoire; mais il aurait pu procéder autrement, soit par voie

(1) Voyez dans VERGNES, op. cit., pages 181 et 210 des citations caractéristiques empruntées à M. Moreau : Qu'est-ce qu'un Etat ? écrit M. Moreau ; un ouvrage récent le définit excellemment : « Une société d'hommes indépendants, établie, d'une façon permanente, sur un territoire fixe et déterminé avec un Gouvernement autonome chargé de la diriger vers un but commun. » Comparez, continue M. Moreau à cette définition que nul ne contestera, la situation du Saint-Siège et dites s'il est possible de retrouver en lui un seul des éléments de l'Etat.

Nous mentionnerons aussi que dans un article du *Journal de Droit international privé : De la capacité des Etats étrangers pour recevoir par testament en France,* M. Moreau a écrit cette phrase significative : au point de vue international, l'empire des consciences n'a jamais valu quelques kilomètres carrés détenus à titre de souveraineté. Assurément le Saint-Siège préfère avoir gardé l'empire des consciences plutôt que son domaine temporel, il n'en a pas moins perdu, avec ce dernier, le caractère de l'Etat.

de négociation avec l'Episcopat, soit par voie unilatérale, c'est-à-dire législativement. Quant aux envoyés Pontificaux près des Puissances étrangères, il dépend de celles-ci de les assimiler à des agents diplomatiques; mais juridiquement, elles n'y sont pas obligées; ces envoyés du Saint-Siège ne doivent leur situation privilégiée, qu'à une concession gracieuse du gouvernement près duquel ils sont accrédités. C'est, notamment, la théorie de M. Bompard. Cet auteur a soutenu, en effet, que l'Italie n'était pas, *juridiquement*, obligée d'assurer aux représentants accrédités auprès du Vatican, les prérogatives des agents diplomatiques; car, dit-il, seul le pouvoir qui exerce les droits de la souveraineté territoriale, peut assurer à certains étrangers investis d'une mission diplomatique, les immunités qui leur sont nécessaires, dans l'exercice de leurs fonctions. Et, plus loin, l'auteur n'hésite pas à écrire : « Le législateur Italien est donc toujours maître de retirer cette concession. A plus forte raison, pouvait-il la soumettre à une condition, par exemple, à la condition qui avait été écrite par Napoléon I^er^ dans la note de 1810, et que Mancini proposait d'inscrire dans la loi nouvelle : que les envoyés auprès du Pape seraient chargés uniquement des affaires spirituelles de leur pays » [1].

Pour tous ces auteurs, le Pape est en dehors du droit international; ce que la Loi des Garanties a voulu sauvegarder, c'est une longue tradition historique. En perdant ses Etats le Pape a cessé d'être une personne du Droit des Gens; les immunités qui lui ont été accordées lui ont été concédées, à titre gracieux peut-être, pour des raisons politiques, pour éviter des

(1) BOMPARD, op. cit., p. 203 et suiv.

complications diplomatiques; mais en tous cas, sans titre juridique.

2° *La thèse des partisans de la personnalité internationale du Pape.*

A la théorie que nous venons d'exposer, les partisans de la personnalité internationale de la Papauté ont essayé de montrer, que les événements du 20 septembre 1870 n'avaient eu aucune influence sur sa condition internationale; mais ils se sont divisés sur les arguments qu'ils ont avancés pour prouver leurs assertions.

Trois théories principales ont été soutenues.

Les uns, ont prétendu que le Pape était demeuré une personne du Droit des Gens parce que la Papauté continuait à former un *Etat souverain.*

D'autres, admettant la disparition de la Papauté, en tant qu'Etat Souverain, ont conclu que cette dernière était une personne « *sui generis* » du Droit International, étant avant tout un *Souverain spirituel.*

Certains, enfin, ont montré que si le Pape était une personne du Droit des Gens, c'est parce qu'il était *reconnu comme tel par les Etats.*

A. — *La Papauté est une personne du Droit des Gens parce qu'elle est un Etat Souverain.*

La première théorie a été longtemps soutenue par les défenseurs de la Papauté. « Depuis 1870, — lit-on dans la circulaire du Cardinal Jacobini [1], en date du 11 septembre — le domaine du Vatican a été respecté par les conquérants, et le Pape a continué à y exercer

(1) Cardinal Jacobini, circulaire du 11 septembre 1882, Archives diplomatiques 1880-1883, t. 5, p. 5, page 323.

tous les droits qu'il possédait avant le 20 septembre. Il est resté, de droit, le Souverain de Rome et de tous les Etats Pontificaux, et de droit, comme aussi, *de facto,* souverain sur le territoire du Vatican. »

M. de Olivart, dans son livre « *Le Pape, l'Italie et les Etats de l'Eglise* » [1], devait magistralement développer cette théorie, en montrant qu'il n'y a pas eu de conquête, puisqu'il n'y a pas eu de soumission; la continuation et la reprise des hostilités y est toujours possible [2]. Et, de même que le Cardinal Jacobini, de Olivart conclut que, bien que le territoire Pontifical soit entièrement occupé par un Etat avec lequel le Saint-Siège est en Guerre, celui-ci reste, de droit, Souverain de Rome et de tous les Etats Pontificaux. Mais cette thèse, qui ne tenait aucun compte de la capitulation du 20 septembre 1870 et du plébiscite du 20 octobre suivant, devait être rapidement abandonnée, du moins sous cette forme radicale. Et on soutint, que si depuis 1870 le Pape ne pouvait plus être considéré, comme souverain de droit, de Rome et des Etats Pontificaux, il était néanmoins, souverain des Palais du Vatican, de Latran et de la Villa de Castel-Gandolfo. C'est notamment la thèse qui fut développée par M^e^ Hémard, dans sa plaidoirie contre les héritiers naturels de M^me^ la Marquise de Plessis-Belière, auprès du Tribunal de Montdidier. Mais cette thèse se heur-

---

(1) De Olivart. *Le Pape, l'Italie et les Etats de l'Eglise,* pages 37 et suivantes.

(2) M. Le Fur (op. cit., pages 156 et suivantes) a de même contesté qu'il y ait eu conquête, au sens juridique du mot, la conquête devant être totale ; or, le Saint-Siège subsiste toujours. A notre sens, il y a là un sophisme, car ce qui subsiste c'est le Saint-Siège en tant qu'institution internationale, et non le Saint-Siège en tant qu'Etat.

tait à ce fait, que la Loi des Garanties n'avait reconnu au Pape, même dans l'enceinte du Vatican, ni droit de juridiction, ni droit de législation; nous avons déjà insisté sur ce point [1].

On voit ici l'erreur de ceux qui, méconnaissant la distinction radicale du droit et des sciences morales ou politiques, vont essayer, à la suite de la chute du Pouvoir Temporel, de construire des théories pour tenter d'intégrer le Saint-Siège dans le Droit des Gens; mais leurs jugements juridiques ont été nettement influencés par des considérations extra-juridiques; on aboutit ainsi à une confusion des plus regrettables; on en arrive à soutenir des théories, manifestement fausses, sans portée juridique, uniquement pour les besoins de la cause à défendre, et on obscurcit sûrement un problème.

B. — *Le Pape est une personne du Droit des Gens parce qu'il est un souverain spirituel.*

Cependant beaucoup de partisans de la souveraineté Pontificale, se rangeant à l'avis de leurs adversaires, admirent que les événements de 1870 avaient bien fait disparaître le Saint-Siège de la scène internationale, en tant qu'Etat souverain; mais repoussant la théorie de la concession gracieuse, ils construisirent une nouvelle théorie, d'après laquelle, bien que n'étant plus un Etat, la Papauté demeurait cependant une personne « *sui generis* » du Droit des Gens. La thèse de

(1) Ce que l'Italie a respecté, en effet, ce n'est pas précisément le droit territorial, au sens international du mot, mais le droit de propriété privée, au sens de ce terme en droit interne. (Voir VERGNES, op. cit., page 176).

M. Vergnes nous paraît à cet égard caractéristique; nous allons la résumer [1].

L'auteur commence par faire observer que, lorsqu'on étudie l'histoire de la Papauté, il est impossible de ne pas être frappé de la disproportion que l'on relève sans cesse, entre les moyens matériels dont elle dispose et la place qu'elle occupe dans la diplomatie et la politique [2]. Et, pour illustrer ce qu'il avance, il cite de nombreux faits qui font apparaître, d'un côté, le contraste entre la petitesse du territoire Pontifical et la faiblesse de ses moyens d'action, de l'autre, ce pouvoir colossal qui, pendant des siècles lui permettra d'annuler les Traités, de lier et de délier les sujets des princes, du serment de fidélité, l'autorisant, tel Alexandre VI, « à assigner pour toujours, au roi de Castille et de Léon, et à leurs héritiers, toutes les îles et terres fermes découvertes et à découvrir par leurs capitaines, vers le couchant et le midi en tirant une ligne d'un pôle à l'autre, à cent lieues des îles Açores » [3]. Ces deux qualités, de souverain temporel, et de souverain spirituel, étaient si parfaitement distinctes et si incommensurables, l'une, par rapport à l'autre, que l'on vit des princes, comme Charles VIII, n'ayant pu obtenir l'investiture du Royaume qu'il venait de conquérir, ne pas hésiter à envahir les Etats Pontificaux, mais faire néanmoins obédience filiale à Alexandre VI. Or, le Pouvoir Temporel n'a cessé de

(1) On consultera aussi, comme rattachant la personnalité internationale du Pape à sa souveraineté spirituelle la thèse de *de Cougny : La Papauté en droit international public*, 1906 ; mais son travail manque de précision.

(2) VERGNES, op. cit., p. 29.

(3) VERGNES, op. cit., p. 45.

décliner au cours des siècles; si bien, qu'on peut retracer l'histoire politique des XVII^e^ et XVIII^e^ siècles, sans mentionner la Papauté. L'auteur a fait remarquer, qu'au congrès de Vienne, en 1814, s'il y a un délégué Pontifical, sa place est bien effacée, et que, d'autre part, l'acte final du congrès du 9 juin 1815 ne porte pas la signature du délégué Pontifical [1]. Ayant ainsi parfaitement montré que, depuis toujours le Pouvoir Temporel n'avait été qu'un accessoire de la puissance Pontificale, l'auteur est naturellement amené à conclure que les événements du 20 septembre 1870 n'ont eu aucune importance, au regard de la vie juridique internationale de la Papauté, puisque, dès l'origine, sa puissance a été, avant tout, spirituelle. Si depuis 1870 le Pouvoir Temporel a été détruit, la fonction religieuse s'est maintenue et s'est même considérablement développée, en dehors de toute ingérence étatique, et, à plusieurs reprises, l'auteur affirme « que la Papauté est restée, depuis 1870, une personne internationale soumise comme telle à toutes les obligations du droit international et pouvant aussi en invoquer tous les droits » [2].

La Souveraineté Internationale, pour Vergnes et ceux qui ont adhéré à cette théorie, n'est pas une question d'ordre matériel, mais une question de force morale, d'influence personnelle. Le Pape est souverain, parce qu'il exerce une puissance considérable et ayant juridiction sur les catholiques du monde, et qu'il jouit, vis-à-vis des Etats, d'une autonomie certaine. La souveraineté internationale ne se conçoit pas ainsi uniquement liée à une certaine étendue de terri-

(1) VERGNES, op. cit., p. 74-75.
(2) VERGNES, op. cit., p. 187.

toire. M. Vergnes reconnaît que la situation juridique du Pape est « exceptionnelle » [1]; mais elle n'est telle, ajoute-t-il, que, parce que jusqu'à ce jour, aucune autre institution morale n'est parvenue à conquérir dans le monde, une place qui puisse être comparée à celle que la Papauté a réussi à s'assurer [2].

Il faut cependant tenir compte de cette situation spéciale, lorsqu'il s'agit de préciser le caractère des agents diplomatiques du Saint-Siège. D'après l'auteur, ceux-ci ne doivent pas siéger, à côté des agents diplomatiques des Princes temporels, parce que leur mission est autre. « Il est faux, antijuridique et irrationnel de confondre... des mandataires chargés de négocier des réductions de tarifs douaniers... avec des mandataires du Pape qui ont pour mission primordiale de rappeler aux hommes des vérités religieuses » [3] et, à son avis, cette incorrection est appelée à s'effacer de plus en plus, « à mesure que la Papauté, moins reliée aux organismes constitués, limitera exclusivement son action à l'immense domaine des vérités religieuses qui lui est propre ».

Elargissant son point de vue, et, répondant aux arguments qui pourraient être opposés à sa thèse,

---

(1) VERGNES, op. cit., p. 225.

(2) Beaucoup d'auteurs ont insisté sur cette situation spéciale et unique au monde de la Papauté qui devait faire dire à Pradier Fodere, que le Pape jouissait d'un caractère quasi international. M. MERINGHAC (voir Pandectes Françaises 1894, 5me partie, pages 1 et suivantes) a de même soutenu qu'il ne faut pas chercher ailleurs des analogies impossibles, et raisonner, dans le domaine de la règle, quand on est en présence d'une exception dont le caractère est forcément d'être unique.

C'est une thèse analogue qui a été présentée par certains auteurs italiens (Anzilotti) pour réfuter les arguments de Bluntschli sur la responsabilité spéciale qui incombait à l'Italie à raison de la loi des Garanties.

(3) VERGNES, op. cit., p. 229.

M. Vergnes se demande à quel critère on reconnaîtra la personnalité internationale. Lorsqu'on admet que, seuls, les Etats ont la personnalité internationale, on se trouve en présence d'un critère précis : la possession d'un territoire. Si on abandonne ce critère, ne va-t-on pas tomber dans d'irréductibles difficultés, et le droit international devra-t-il sanctionner les prétentions les plus fantaisistes; mais M. Vergnes répond : « Ceux qui revendiquent la personnalité internationale doivent l'appuyer sur des faits et des réalités tangibles ». On recherchera si ce groupement d'intérêts : intellectuels, moraux, scientifiques, religieux, peut appuyer la vie juridique et internationale, à laquelle il prétend, sur des faits précis et pertinents qui la démontrent... Tout se ramène donc, ici, à une *question de fait* » [1]. Et, pour la Papauté, l'examen de cette question de fait est concluant. D'après l'auteur, une réalité de fait est donc, en matière internationale, un titre pour le jurisconsulte [2].

En dernière analyse, nous avons voulu insister là-dessus, la thèse de M. Vergnes se réduit à ceci : reconnaître le bien fondé de la théorie de ceux qui préten-

---

(1) Vergnes, op. cit., page 201.

(2) Yves de la Brière, (op. cit., t. 1, pages 208 et suivantes), a repris cette thèse « qui fonde la souveraineté du pape » sur une réalité permanente d'ordre politique et social, qui est indépendante de tous les bouleversements territoriaux et de toutes les controverses sur les textes législatifs et diplomatiques. Sa situation est telle qu'il ne peut, ni ne doit être subordonné au gouvernement d'aucun Etat... et pareille situation de fait et de droit dans le domaine juridique et international, c'est l'indépendance, c'est la souveraineté. » Il a même ajouté une nuance personnelle, en distinguant la souveraineté territoriale résultant de la possession d'un territoire avec la souveraineté personnelle qui résulte d'une condition de fait et de droit qui appartient au domaine moral, sociologique, juridique. (Voir la critique de M. Le Fur à cette conception, op. cit., page 44, note 2). Cet auteur a montré que ce terme de souveraineté personnelle prête à confusion, la souveraineté étant l'attribut, non d'une personne, mais d'une fonction.

dent que la Papauté n'est plus un Etat, et soutenir, qu'en matière internationale, le titre juridique de la personnalité est une question de fait; l'importance et l'influence d'une Institution devant permettre aux juristes de se prononcer. Mais d'autre part, c'est la négation et l'antithèse absolue de la phrase de Moreau, « l'Empire des consciences n'a jamais valu quelques kilomètres détenus à titre de souveraineté ». C'est l'affirmation d'une théorie nouvelle de la souveraineté définie selon Chrétien [1] : « Un pouvoir autonome, existant « *per se* », jouissant d'une indépendance absolue de toute autre puissance ». Or, on conçoit qu'un pareil pouvoir puisse s'exercer, soit sur des objets matériels (territoires), soit sur des choses immatérielles (consciences); on conçoit, d'autre part, que ces pouvoirs puissent coexister, dans l'espace, puisqu'ils s'exercent dans des sphères différentes et que les personnes, en qui ils s'incarnent, soient bien des personnes souveraines.

Cette théorie, qui a recueilli de nombreuses adhésions, en doctrine, présentait, à côté d'une analyse sociologique exacte du rôle de la Papauté en droit international, et, à côté d'une esquisse originale et féconde de la notion de souveraineté, une faiblesse doctrinale évidente.

On fait dépendre un titre juridique : la Personnalité internationale, d'une *question de fait :* l'influence de l'institution envisagée. Il y a là, un mélange, des plus regrettables, des questions politiques et des questions juridiques; et c'est bien le cas de rappeler à nouveau la parole de Ch. Eisemann : « Ce n'est pas, à l'aide de

(1) Cité par VERGNES, op. cit., page 197.

considérations historiques, même supposées exactes, que l'on peut trancher les questions de titre juridique... elles relèvent d'une autre discipline ». Montrer que la Papauté est une grande puissance religieuse et politique, possédant une forte hiérarchie, ayant des fidèles répandus dans le monde entier, c'est faire une analyse sociologique exacte (nous avons montré plus précisément que c'était une Institution de civilisation internationale); cette analyse, pourra nous servir à interpréter et à orienter le droit positif; mais celui-ci est autonome.

La théorie de M. Vergnes devait être cependant notablement perfectionnée par des juristes contemporains, et, notamment, dans le travail récent de M. Jarrige, qui a d'ailleurs fortement analysé les idées soutenues par M. Le Fur. Pour éviter des redites, c'est le travail de M. Jarrige que nous allons étudier, insistant à l'occasion sur certaines idées, propres à M. Le Fur.

Partant du principe soutenu par Jellinek, à savoir que la souveraineté externe n'est que le reflet de la souveraineté interne, M. Jarrige a essayé d'analyser la notion de souveraineté interne du Saint-Siège, et, c'est autour de cette notion de souveraineté, qu'il a construit la centrale de son système. Nous allons en donner un aperçu aussi exact que possible : L'auteur part de ce postulat, à savoir : que l'Etat est soumis au droit dans le domaine interne, à raison même des droits subjectifs des individus, au regard du droit supérieur. « L'Etat ne crée pas le droit... puisque le droit objectif qui s'impose à lui, vient limiter son action » [1]; mais l'auteur reconnaît, tout aussitôt,

(1) JARRIGE, op. cit., p. 15 et suiv.

qu'une nécessité de fait impose le dégagement par l'Etat des règles juridiques positives. Cependant, l'Etat étant soumis au droit objectif, si on arrive à établir, au profit du pouvoir religieux, une zone de compétence soustraite à l'activité et au pouvoir étatique, la situation de l'Eglise devant l'Etat est modifiée, l'Eglise jouira, vis-à-vis de lui, d'une véritable souveraineté qui sera le fondement de sa personnalité internationale.

Cette zone de compétence soustraite au domaine étatique et qui est faite de la liberté des individus, qui se soumettent volontairement au pouvoir d'une Eglise, peut se justifier au point de vue historique et au point de vue juridique.

a) *Au point de vue historique.*

C'est le christianisme qui, en proclamant la dualité des fonctions spirituelles et temporelles, a abouti nécessairement à la dualité des organes dont les pouvoirs s'exercent sur les mêmes individus [1]. Comment ce partage de compétence s'est-il fait, c'est ce que l'auteur a démontré en analysant : — la primauté de l'Eglise qui s'était emparé, à la chute de l'empire romain, des tâches du pouvoir civil défaillant, — et la primauté de l'Etat qui, avec les notions que construisirent les juristes étatistes de souveraineté territoriale exclusive, prétendit courber sous sa loi « toutes les autres réalités » même préexistantes à lui. Mais si la théocratie devait échouer, plus tard, le caractère catholique de l'Etat avait pour effet de freiner, à l'égard de l'Eglise, les tendances de l'Etat, à la souveraineté teritoriale absolue [2]. Ce n'est que par un curieux ren-

(1) JARRIGE, op. cit., p. 31 et suiv.
(2) JARRIGE, op. cit., p. 61.

versement de principes que la laïcisation de l'Etat, lors de la Révolution Française, qui aboutissait à la proclamation de la liberté religieuse, a remplacé l'ancien frein qui provenait du caractère catholique de l'Etat et dégageait une zone de compétence interdite à son pouvoir, puisqu'il s'arrêtait devant l'intangibilité de la conscience humaine, sans que, d'ailleurs, cet Etat révolutionnaire, dans la peur qu'il avait de voir renaître les corps de l'ancien régime, voulut prendre en considération le droit des Eglises de soutenir corporativement les intérêts de leurs membres [1].

b) *Au point de vue juridique.*

Peut-on concevoir la souveraineté divisée? deux souverainetés s'exerçant sur les mêmes individus, sur le même territoire, n'est-ce pas là une notion contradictoire? Ici, l'auteur a repris et développé la thèse esquissée par Chrétien et par Vergnes et considérablement augmentée par le professeur Le Fur : La souveraineté est pour M. Jarrige « la qualité du pouvoir qui s'exerce, en dernier ressort, dans sa zone de compétence propre, au regard du droit objectif » [2]..., c'est-à-dire le pouvoir le plus élevé dans une sphère d'action donnée; en dehors de sa compétence, l'Etat n'est donc pas souverain.

Etre souverain, avait déjà dit M. Le Fur, c'est exercer un droit de commandement, non pas inconditionné mais s'exerçant sans recours possible, en vue du bien du groupe à régir [3], le territoire ne jouant qu'un rôle négatif, servant principalement à fixer les limites de

(1) Jarrige, op. cit., p. 63 et suiv.

(2) Jarrige, op. cit., p. 189.

(3) Le Fur, op. cit., p. 47.

la souveraineté. Or, le Pape est souverain au même titre que l'Etat, puisqu'il possède ce droit de commandement, en dernier ressort, s'exerçant sur des personnes. Il est, en effet, en matière religieuse, l'autorité suprême, puisqu'il n'a pas de supérieur, ni dans l'Eglise ni même au dehors : il est bien investi de la souveraineté [1].

---

(1) D'après M. Le Fur, entre la souveraineté du Pape et celle de l'Etat, la différence tient au but poursuivi, celui poursuivi par le Saint-Siège étant, à la différence de celui poursuivi par l'Etat, essentiellement spirituel ; peut-être, même que M. Le Fur ne serait pas éloigné de penser, que la souveraineté de l'Etat est aussi un pouvoir spirituel, puisqu'elle s'exerce sur des individus et non pas sur des choses. (Voir à la page 48 de son livre la note 2 et les références à M. Carré de Malberg). Il a affirmé aussi (note, page 52) que la souveraineté du Pape est peut-être plus complète, à certains points de vue, que la souveraineté du Gouvernement Temporel, puisque la séparation des pouvoirs qui n'est qu'une mesure de précaution des gouvernés à l'égard des gouvernants, n'existe pas vis-à-vis du Pape.

Sur la conciliation de la souveraineté de l'Etat et de la Souveraineté du Pape, M. Le Fur (op. cit., page 56 et suiv. et page 91), a construit sa théorie des plans distincts et non parallèles ; nous nous contentons de le mentionner ici. Nous voudrions maintenant signaler l'essai d'identification tenté par M. Le Fur entre la souveraineté spirituelle du Pape non liée à la possession d'un territoire, à la souveraineté de la S. D. N. (op. cit., page 60).

A notre avis, même si on admet, que dans les deux cas, le territoire ne joue plus aucun rôle, il y a une différence tellement considérable que l'identification n'est pas possible. Etre souverain, c'est bien selon les termes de M. Le Fur, exercer un droit de décision en dernier ressort, mais aussi, pouvoir ramener cette décision à exécution par la contrainte. La souveraineté de la S. D. N. sera incomplète tant qu'elle ne sera pas assortie d'un pouvoir de domination ; ceux qui cherchent à organiser la Société Internationale pensent à doter la S. D. N. d'une force de police internationale. Or, le Pape ne possède plus ces organes de contrainte, s'il les a jamais eus en propre. Il n'y a d'ailleurs pas lieu de s'en étonner. C'est qu'en effet, tandis que le Saint-Siège et les Etats sont placés sur un pied d'égalité (du moins en pratique), la S. D. N. qui peut fréquemment décider à la majorité des deux tiers, fait figure d'un supérieur vis-à-vis des Etats membres à qui elle donne des injonctions. Certes, le caractère universaliste et non étatique de ces deux institutions peut, au premier abord, faire illusion, mais l'examen attentif révèle les différences irréductibles ; la souveraineté de la S. D. N. est essentiellement temporelle,

Reprenant cette théorie, M. Jarrige a essayé de montrer que l'Etat n'a ni le droit, ni la volonté, ni la possibilité d'absorber le spirituel, et c'est la raison qui le veut ainsi, puisqu'elle se refuse à confondre les choses humaines et les choses divines, le droit objectif, qui a pour but et fin l'éminente dignité de la personne humaine, enfin les idées mêmes de l'Etat laïque qui, à l'heure actuelle, se dessaisit d'une compétence qui le dépasse [1].

L'Etat ne se reconnaît aucun droit de contrainte pour l'orientation religieuse de l'individu, ce dernier est libre d'adhérer à la règle d'une Eglise, et, c'est sur cette théorie qu'est fondée la souveraineté des Eglises « celles-ci n'étant que l'expression collective de la liberté religieuse des individus » [2]; mais la souveraineté résulte nécessairement de cette liberté. Cependant l'auteur reconnaît que si l'essence de la souveraineté étatique et de la souveraineté spirituelle est la même, l'une, est dépourvue de contrainte matérielle, tandis que l'autre la possède, ce qui amène l'auteur à se demander, si sa théorie nouvelle n'est pas en défaut dans le domaine de l'application pratique. L'Eglise a bien une compétence propre, donc une

---

puisqu'elle est faite d'une diminution de la compétence propre de chaque Nation dans ce domaine ; elle s'exerce concurremment avec celle de l'Etat et par leur intermédiaire ; *M. Rivet* qui, dans un travail tout récent (*La Question Romaine et le Traité de Latran*, 1931), s'est élevé contre l'assimilation du Saint-Siège et de la S. D. N., pense même que la souveraineté de la S. D. N. a une base territoriale, celles des Etats membres (op. cit., p. 51) ; peut-être y a-t-il lieu de faire quelques réserves sur ce point, mais en tout cas, tandis que le Saint-Siège a des ressortissants dans tous les Etats, la S. D. N. n'a comme ressortissants que ceux des Etats membres, ce qui limite, dans l'espace, l'exercice de sa souveraineté.

(1) JARRIGE, op. cit., p. 205.

(2) JARRIGE, op. cit., p. 205.

souveraineté, mais elle ne peut en fixer les limites, et, à défaut d'accord avec l'Etat, ce dernier exerçant « *la compétence de la compétence* », finira par faire prévaloir sa volonté; mais, pour l'auteur, ce n'est qu'une nécessité de fait, qui, si elle s'impose pour sortir du conflit et lui donner une solution, autre que le statu quo, ne porte pas atteinte à l'égalité juridique des deux parties dans leur souveraineté respective [1].

En dernière analyse, la souveraineté spirituelle apparaît à l'auteur *comme une résultante nécessaire de la liberté religieuse*, droit naturel à l'homme, antérieur à l'Etat et, par conséquent s'imposant à lui. Mais M. Jarrige reconnaît aussitôt que, si cette liberté n'était pas contenue dans de strictes bornes, elle aboutirait à la désagrégation de l'Etat. Aussi fait-il remarquer le caractère exceptionnel de sa thèse, car ce serait soustraire le domaine de toutes libertés à la souveraineté de l'Etat et, partant, substituer le domaine du contrat à celui de la loi [2].

Si telle est la souveraineté qu'il convient de reconnaître au Saint-Siège, la personnalité internationale est la traduction naturelle et nécessaire dans l'ordre international. La reconnaissance de la part des Etats, étant simplement déclarative, si ceux-ci méconnaissent la réalité, ils seront en contradiction avec les règles du droit [3]. Il n'est donc pas besoin d'admettre, qu'à côté des souverains Etats, il existe d'autres personnes souveraines reconnues par les Etats, il suffit d'élargir la notion de souveraineté, et ainsi, on donne au Saint-Siège une place indépendante dans le droit interna-

(1) JARRIGE, op. cit., p. 208.
(2) JARRIGE, op. cit. p. 209.
(3) JARRIGE, op. cit., p. 312.

tional, ou mieux dans le droit inter *potestates* ou « inter souverains ».

Nous nous trouvons ici, en présence d'une thèse fortement construite, mais qui ne nous semble pas probante, du moins, sous la forme où elle est présentée. C'est toujours la même erreur : l'auteur prétend déduire une notion juridique, la souveraineté spirituelle du Saint-Siège et, partant, sa personnalité internationale, d'arguments politiques, historiques, sociologiques (dont nous ne méconnaissons pas la valeur) qui influent, sans doute, sur la volonté des Etats, mais qui sont impuissants à dispenser ou à retirer au Saint-Siège la personnalité internationale. Cette notion de souveraineté spirituelle, indépendamment de toute reconnaissance étatique et qui même, d'après l'auteur, s'imposerait à l'Etat nous apparaît une notion vide de sens. Etre souverain, nous l'avons déjà dit, c'est bien exercer une compétence en dernier ressort; mais c'est aussi et principalement, avoir *le pouvoir de contrainte, c'est être capable de formuler du droit positif*. Or, tel est le cas de l'Etat mais non celui du Saint-Siège. La souveraineté spirituelle est, sans doute, une notion juste au regard du droit idéal, c'est-à-dire de l'Idéal qu'une majorité de gens considère comme un progrès à réaliser dans le domaine du droit positif; sans doute, en tant que notion de droit naturel, elle existe, indépendamment de toute volonté et de toute reconnaissance étatique; mais elle n'aura d'existence juridique qu'autant qu'elle aura été *reconnue par l'Etat* [1]. Dans cette mesure, en effet, elle le liera à raison des engagements qu'il aura pris.

(1) L'auteur qui n'a pas voulu restreindre sa théorie au culte catholique, mais qui l'a étendue aux autres confessions, réserve à l'Etat un droit de contrôle et de discrimination, « vis-à-vis de cer-

Ceci nous amène à exposer la troisième théorie qui a été soutenue pour essayer de fonder la personnalité internationale du Pape :

c) *Le Pape est une personne du Droit des Gens parce qu'il est reconnu comme tel par les Etats.*

Certains auteurs, abandonnant toutes notions extra-juridiques, se sont placés, à un autre point de vue, pour admettre la personnalité internationale du Pape.

M. Gidel [1], dans un article de la Revue Générale de Droit International Public (1911), posant le premier jalon, a distingué deux catégories de personnes en droit international :

1° Les personnes normales du droit international : les Etats, pour lesquels la reconnaissance [2] est un droit qui ne peut être arbitrairement refusé étant à leur égard simplement déclarative de personnalité internationale;

2° Les personnes artificielles, entités politiques, qui, ne répondant pas à la définition de l'Etat, se trouvent cependant régies, dans une mesure plus ou moins large, par les règles du droit international, la reconnaissance des Etats étant, à leur égard, attributive et créatrice de personnalité internationale.

---

taines sectes, tels que les Mormons qui s'adonneraient à des pratiques en contradiction avec l'expression dominante du droit objectif », op. cit., page 206), mais dans cette mesure, l'auteur ne fait-il pas dépendre la souveraineté spirituelle de la volonté de l'Etat et de cette volonté seule ?

(1) GILBERT GIDEL : *Quelques idées sur la condition internationale de la Papauté* (à propos de l'affaire du Drapeau Pontifical et de l'arrêt de la Cour de Cassation du 5 mai 1911). *Revue Générale de Droit International Public* (1911) (p. 589 et suiv.).

(2) M. GIDEL a très heureusement défini la reconnaissance « la volonté manifestée par une Personne du Droit International de soumettre ses rapports avec une autre Personne du Droit International, aux règles de ce droit. » (op. cit. p. 605).

M. Gidel range la Papauté, dans cette deuxième catégorie, en concluant que sa capacité internationale peut varier selon les Etats et à l'égard d'un Etat déterminé selon les circonstances, puisqu'elle est due à une concession gracieuse et bénévole de la puissance qui l'accorde. L'analyse de M. Gidel qui avait le mérite d'écarter de la discussion tout élément extra-juridique, en essayant de construire une théorie des Personnes en Droit international, nous paraît cependant critiquable. Cette distinction entre Personnes normales et artificielles, peut procéder d'une analyse sociologique exacte, si on entend différencier par là les Institutions spontanées (parmi lesquelles nous rangeons le Saint-Siège à la différence de M. Gidel) de celles qui doivent leur naissance à d'autres Institutions, mais dans tous les cas, qu'il s'agisse de l'Etat, ou de tout autre Institution, du point de vue juridique, la reconnaissance nous paraît présenter le même caractère constitutif de personnalité internationale [1]. Un Allemand, Karl Strupp, nous semble avoir trouvé la théorie la plus exacte et la plus conforme à la réalité juridique. Il nous faut tout d'abord, prendre rapidement connaissance des conceptions de l'auteur, en matière de droit international.

« Sont sujets du droit international public toutes les personnes, toutes les collectivités, auxquelles les

(1) M. Jarrige reproche à M. Gidel d'avoir construit une théorie assez étrange (op. cit., page 294), s'agissant d'une Institution qui, comme le Saint-Siège, est antérieure aux Etats... contraire à la raison et au droit objectif, mettant le Saint-Siège dans un état d'infériorité par rapport à l'Etat « ce qui supprime tout intérêt à la reconnaissance de la personnalité juridique. » Mais il s'agit là, à notre avis, d'arguments politiques qui sont sans valeur, au point de vue juridique, le seul que nous envisagions.

Etats, *seuls créateurs du droit international public* [1], reconnaissent la capacité d'avoir des droits et des devoirs internationaux ». Cette reconnaissance n'a qu'un effet relatif, la qualité de sujet de droit inter-

---

(1) KARL STRUPP, op. cit., p. 22.

Ce point de départ trouvera, sans doute, des contradicteurs, dans le camp des partisans du droit naturel. On reprochera à l'auteur de ruiner le droit international, un droit volontariste n'étant plus un droit ; mais il faut convenir que ce postulat, qui comporte un *acte de foi*, est commandé par la nécessité, à savoir que les Etats détiennent la plus grande force. D'ailleurs, comme l'a dit M. EISENMANN (op. cit., page 69), on se trouve en présence de l'alternative suivante : « Ou la subordination de l'Etat au droit est un fait, il suffit alors d'en établir l'existence, par l'analyse de la réalité, sans avoir à la fonder, ou elle n'est pas, et alors, il ne semble pas scientifiquement permis de l'affirmer. »

Ce n'est que dans la mesure où les Etats, par un véritable système d'autolimitation objective, consentiront à reconnaître à certaines institutions, des pouvoirs de juridiction, de contrôle et de force contraignante, que la paix entre les peuples pourra être assurée. Ces institutions, en se stabilisant, supprimeront ce qu'a d'anarchique la notion d'indépendance des Etats. C'est ainsi, qu'à l'heure actuelle, l'admission dans la S. D. N. confère aux nouveaux membres, la personnalité internationale, malgré un accueil inégalement favorable, de la part des Etats membres ; aussi faut-il retoucher légèrement la formule de Karl Strupp et mentionner, à côté des Etats créateurs de droit international, *les Institutions Souveraines auxquelles ils ont reconnu ou délégué ce pouvoir.*

Nous essayons, comme on le voit, non pas de construire d'hypothétiques formules, mais de suivre d'aussi près que possible l'organisation de la Communauté Internationale. Il se peut d'ailleurs que dans un avenir plus ou moins proche, lorsque celle-ci sera plus fortement organisée, techniquement, plus évoluée, la formule de Karl Strupp devra être retouchée de la façon suivante : « Sont sujets du Droit des gens, les personnes, les collectivités auxquelles l'Institution ou les Institutions souveraines de la communauté internationale (qui auront une vie propre, indépendante de la volonté de tel ou tel Etat particulier), auront reconnu cette qualité (à la suite de règles juridiquement élaborées). Alors, et alors seulement, il sera juridiquement vrai de dire que le Droit International s'impose à l'Etat, puisqu'au cas de volonté défaillante de sa part, il y sera contraint. Grâce à l'existence de cette communauté juridique souveraine, il sera permis d'affirmer l'existence d'un ordre juridique supérieur à l'Etat ; mais tant qu'il n'y aura pas eu ce déplacement de souveraineté de l'aveu et du consentement des Etats, il sera juridiquement impossible de concevoir le Droit International en dehors de leur volonté collective. Cette conception a cependant été récemment battue en brèche par un positiviste dis-

national n'existant qu'à l'égard des Etats qui l'ont reconnue à telle personne ou à telle collectivité.

Mais l'Etat lui-même comment est-il une personne internationale! Ici, l'auteur va poser une distinction capitale, entre la *naissance* de l'Etat et sa *reconnais-*

---

ciple de Kelsen, Verdross. Celui-ci poussé par ses conceptions objectivistes, en même temps que par la vision de l'ordre juridique universel, a prétendu fonder en Droit la primaute du Droit International sur le Droit interne. Grâce à l'hypothèse de la norme d'origine du Droit des Gens, il a pensé rendre le Droit International, comme le Droit interne, indépendant de la volonté à laquelle il s'adresse et par conséquent s'imposant à elle. Sans tenter ici une critique d'ensemble de cette théorie, nous pensons que son caractère fictif lui enlève une grande partie de sa valeur, ce qui la rejette dans le domaine des affirmations éthico-politiques incontrôlables. La norme d'origine est une hypothèse séduisante peut-être par sa valeur explicative, mais n'est qu'une hypothèse ; la volonté créatrice de l'Etat (de quelque façon qu'on explique le pouvoir qu'il a de se lier) est un fait, nous préférons partir de ce fait et le suivre dans toutes ses conséquences et ses développements logiques. Hans Kelsen avait d'ailleurs parfaitement montré que la question de la primauté du Droit International sur le Droit interne ou inversement, ne pouvait être tranchée avec des arguments de Droit positif, mais seulement à la suite de considérations métajuridiques (*Recueil des Cours...*, op. cit., page 312). Nous le pensons aussi, avec cette différence que nous penchons actuellement pour la primauté du Droit interne, cette formule nous paraissant plus conforme à la réalité. Ce n'est que grâce à l'organisation complète de la Communauté Internationale que l'on pourra considérer l'Etat comme « un ordre juridique partiel » et affirmer l'unité du système juridique en partant de l'élaboration du Droit International. Mais substituer à la volonté collective des Etats, comme source du Droit International, une norme hypothétique (ou une notion de justice que VERDROSS prétend substituer à cette norme : voir le *Recueil des Cours...*, op. cit., 1927-I, p. 289), d'où le Droit International tirerait son origine, l'Etat se trouvant soumis à une règle de Droit objectif supérieure à sa volonté, n'est-ce pas retomber en plein naturalisme ? (sur la critique de la valeur absolue du positivisme, voir le *Recueil des Cours*, op. cit., p. 283). Nous remarquerons aussi, que lorsque Verdross affirme qu'il faut une règle qui ait un rang supérieur au droit positif « d'après laquelle une volonté émanant de certaines personnes est déclarée comme volonté d'Etat », il procède à une affirmation qui n'a d'autre valeur que le sentiment qu'il a de l'existence de cette règle ; c'est la raison pour laquelle, nous ne pouvons « objectivement » adhérer à sa théorie.

sance [1]. Dès qu'un peuple s'établit sur un territoire déterminé, s'est donné une organisation politique, un Etat existe. « Mais la naissance d'un Etat est indépendante de sa reconnaissance qui est la naissance d'une personne internationale. Au point de vue juridique, l'Etat peut exister, aux conditions déjà énumérées, indépendamment de la volonté des autres Etats. Mais l'Etat n'a pas de personnalité internationale, sans avoir été reconnu par d'autres Etats (*effet constitutif*) et, cette reconnaissance ne produit ses effets qu'à l'égard des Etats qui l'ont donnée (effet relatif) ».

Cette distinction correspond tout à fait à la réalité juridique, elle évite bien des difficultés; la reconnaissance n'est ni attributive, ni déclarative de personnalité internationale; mais elle est constitutive, c'est-à-dire qu'on ne conçoit pas la personnalité internationale sans la reconnaissance, ce qui n'est pas à dire comme on a trop souvent feint de le croire, que l'on nie l'existence de l'Etat, en dehors de cette reconnaissance, mais celle-ci est le *dignus est intrare*. D'ailleurs cela ne se conçoit-il pas parfaitement; n'est-il pas naturel que les Etats, membres de la société internationale, veuillent examiner le nouveau venu, lui faire subir une épreuve, en quelque sorte, avant de l'admet-

---

(1) KARL STRUPP, op. cit., pages 48 et suivantes). Cette reconnaissance, d'ailleurs, peut être expresse ou tacite ; nous renvoyons, sur ce point, aux explications données par l'auteur. D'après KELSEN (*Recueil des Cours...*, op. cit., p. 306 et suiv.), si on admet la Primauté du Droit International, la théorie de la reconnaissance pourrait être abandonnée, car, dit-il, « la reconnaissance résulte déjà de ce qu'une règle de ce droit détermine, d'une façon générale, les conditions auxquelles il existe un Etat, au point de vue international... » et plus loin il assimile « cette détermination faite une fois pour toutes » à une « reconnaissance générale et pour ainsi dire anticipée du nouvel Etat. » Nous n'insistons pas davantage, ayant par avance repoussé cette manière de voir.

tre dans leur sein, voilà pourquoi il n'y a pas concordance dans le temps entre la naissance d'un Etat et d'une personne internationale, et lorsque cette personnalité est reconnue à l'Etat, cette reconnaissance ne peut, comme le disent si souvent les partisans du droit naturel, déclarer une personnalité, qu'il n'avait pas déjà, puisque c'est celle-ci qui la lui constitue[1]. Avec cette théorie la distinction des Personnes normales et artificielles, ne se conçoit plus, du point de vue juridique, puisque la reconnaissance est aussi nécessaire pour l'Etat que pour les autres Personnes du Droit des Gens. Du point de vue juridique, il n'y a qu'une seule catégorie de Personne Internationale; des Personnes normales, qu'il s'agisse d'Etats reconnus par d'autres Etats, ou d'Institutions Internationales reconnues par les Etats. La reconnaissance présente toujours les mêmes caractères si son contenu peut varier, et c'est ce qui nous permet de conclure

---

(1) Voir contra, Fecia di Cossato, op. cit., page 113 qui, reprenant les arguments du professeur Diena a écrit : « La reconnaissance n'est pas obligatoire et condition *sine qua non* de l'existence d'un Etat : 1° La reconnaissance est un acte volontaire, or, si cet acte était créateur de personnalité juridique internationale, les Etats pourraient, à leur gré, rendre ou ne pas rendre un nouvel Etat sujet de droit international ; 2° L'Etat reconnu, reconnaît l'Etat qui lui a donné la reconnaissance ; or, comment le ferait-il si la reconnaissance avait le caractère d'un acte constitutif de personnalité internationale. »

M. Le Fur (op. cit., page 19-20), s'est prononcé dans le même sens : « La reconnaissance est aussi impuissante à créer un Etat qu'à l'empêcher de vivre, quand il réunit toutes les conditions d'existence. » C'est exact, mais la reconnaissance, seule, donne la *capacité internationale*. C'est ainsi, qu'en droit privé, un individu privé de ses droits civiques, n'en est pas moins un homme, mais ne peut cependant pas exercer ses droits de citoyen.

de ce point de vue à l'*unité* des Personnes Internationales [1].

Ces précisions étant données sur les conceptions de Karl Strupp, nous allons examiner ses théories, au sujet de la condition internationale de la Papauté. La thèse de Karl Strupp est simple. Depuis 1870, le Pape est demeuré un sujet de droit international; mais il ne l'est plus, en la même qualité [2]. Depuis 1870, l'Etat de l'Eglise a disparu; (la continuité du droit ayant été détruite par la « *debellatio* » et l'annexion subséquente) ce n'est donc plus, en tant que Chef de l'Etat de l'Eglise, que le Pape possède la personnalité internationale; mais, pour l'auteur, la Papauté est demeurée une Institution religieuse internationale de premier plan, du point de vue politique, et un Sujet de droit international, du point de vue juridique, par reconnaissance :

« *a*) De la part de tous les Etats qui entretiennent, avec lui, *de véritables relations diplomatiques;*

b) De la part d'Etats qui, dans leurs rapports personnels avec le Saint-Siège, reconnaissent expressément aux *Concordats* (qui, cependant, ne s'occupent que de questions spirituelles) *la qualité de traités internationaux.* Tels la Bavière (Concordat du 29 mars 1924);

---

(1) Il s'agit, bien entendu, uniquement du point de vue juridique. Du point de vue sociologique, nous proposerons de distinguer : 1° les Institutions qui détiennent le pouvoir de contrainte, et qui de ce fait, sont *seules en mesure* d'octroyer la reconnaissance (Etat. S. D. N.) des Institutions sans pouvoir de contrainte (Saint-Siège) ; 2° les Institutions spontanées (Etat, Saint-Siège) des institutions artificielles (la plupart des services publics internationaux).

Grâce à cette distinction on peut expliquer qu'en ce qui concerne les Institutions spontanées, à la différence des Institutions artificielles, il n'y ait pas concordance dans le temps entre la naissance et la reconnaissance, mais cela reste sans influence sur la question do droit, à savoir le caractère attributif de la reconnaissance.

(2) Karl Strupp, op. cit., page 27.

c) De la part des Etats qui ont demandé, comme l'Esthonie, *la reconnaissance internationale du Pape* ».

Nous pouvons donc conclure que le Saint-Siège est une Personne du Droit des Gens, puisqu'il est reconnu par les Etats comme tel, la reconnaissance ayant seule valeur internationale [1]. Pour admettre la personnalité juridique internationale du Saint-Siège, il n'est pas besoin de faire appel à des arguments sociologiques. Si nous les avons exposés, si nous y avons même insisté, c'est que ceux-ci ont été déterminants sur la volonté de l'Etat, c'est eux qui l'ont amené à reconnaître au Pape la personnalité internationale; mais, à défaut de reconnaissance, soit expresse, soit tacite, de la part des Etats, on pourra bien parler de personnalité de fait mais non de personnalité de droit. C'est le mérite de Karl Strupp d'avoir éclairé ce point de vue en faisant une application intéressante de ses théories générales à la Papauté.

La Papauté d'ailleurs, comme d'instinct, sentit que la présence autour d'elle du corps diplomatique était le meilleur moyen de demeurer une Personne du Droit des Gens, et le Cardinal Antonelli s'efforça de persuader aux Etats, que la plus mauvaise combinaison pour eux consisterait à se faire représenter par des agents

---

(1) Le Saint-Siège étant une Personne internationale, les rapports qu'il entretient avec les Etats sont des rapports internationaux ; certains auteurs cependant, analysant etymologiquement le mot international ont montré que ce terme visait seulement les rapports entre les nations, aussi, ont-ils proposé à la suite du juriste russe De Taubes, l'expression de rapports intergroupaux ou interpotestates. (Le Fur, op. cit., page 92 et p. 191) ; Jarrige, op. cit., page 313 et suivantes). M. Jarrige pense que ce n'est pas une simple question de mots, et il a montré que ce droit intergroupal est adapté au droit international, sans en être une copie servile. A notre sens, peu importe l'expression employée, ce que nous retenons, c'est que le Saint-Siège est intégré dans le droit par la reconnaissance que lui ont octroyée les Etats.

religieux [1]; et, de fait, il est remarquable que sur dix-huit Etats, représentés à Rome avant 1870, deux seulement, les Républiques de Costa Rica et de Nicaragua supprimèrent leurs ambassades auprès du Vatican [2].

Comme nous venons de le voir, si le Pape après 1870, est demeuré une Personne du Droit des Gens, c'est en tant qu'Institution internationale, reconnue comme telle, et non en tant qu'Etat. Sur ce point d'ailleurs, le droit positif fournit de précieuses indications. La première fois qu'on déclara que la Papauté n'était pas un Etat, ce fut en 1872, à l'occasion de la réunion à Paris, de la Commission Scientifique internationale du mètre (où le Pape avait délégué le Père Secchi) et cette déclaration fut faite sur la demande du Gouvernement Italien. La conséquence logique fut que les Etats, tout en reconnaissant le Saint-Siège comme une personne de Droit des Gens, lui refusèrent en cette qualité, toute participation aux compétitions temporelles entre Etats et, notamment, l'exclurent des conférences et des congrès internationaux, ce qui fit croire à beaucoup d'auteurs que le Saint-Siège n'était pas une Personne Souveraine. Lourde était leur erreur. Ce qui recevait un échec, c'était une certaine conception du Saint-Siège, en tant qu'Etat souverain.

En 1899, au moment de la réunion de la conférence de la Paix [3], la question de la convocation de la Papauté se posa. La Reine des Pays-Bas, Wilhelmine, avait d'abord pensé à inviter le Pape; mais devant

(1) Voir la Dépêche de M. de Behaine, 21 mars 1871, cité par GUSTINE, op. cit., page 71.

(2) Voir VERGNES, op. cit., page 115.

(3) Voir sur la première conférence de la Paix, YVES DE LA BRIÈRE, op. cit., t. 1, page 257.

l'attitude intransigeante de l'Italie, qui, par l'intermédiaire de l'Amiral Canevaro, fit savoir que si le Pape était représenté à La Haye, l'Italie s'abstiendrait, on ne l'invita pas, ce qui ne souleva d'ailleurs aucune objection de la part des Puissances Européennes. L'internonce à La Haye protesta, au nom du Saint-Siège, et quitta sa résidence le 16 mai 1899, c'est-à-dire deux jours avant la conférence.

La question du droit était définitivement jugée : *la Papauté n'était plus un Etat souverain* [1].

Cependant, du point de vue politique, certains auteurs ont pensé, que si le Saint-Siège n'avait pu participer utilement à toutes les réunions de la conférence, son influence aurait pu être heureuse, en matière de médiation et d'arbitrage.

De même, le Saint-Siège n'a pas été représenté à la deuxième conférence de Paris, en 1907, et celle-ci fut une conférence fermée.

A la suite de la guerre de 1914, la question de l'admission du Saint-Siège à la future conférence de la Paix allait se trouver posée à nouveau; une fois de plus elle devait être résolue, par la négative. La question de l'admission de la Papauté au congrès de la Paix, a été ardemment discutée, principalement en Italie et en Allemagne. En Allemagne, la plupart des auteurs étaient favorables à la participation du Saint-Siège au futur congrès de la Paix [1], tandis qu'en Italie,

---

(1) Cependant, en vue de sauvegarder l'adhésion possible du Saint-Siège aux trois conventions auxquelles aboutit la conférence de 1899, dans la formule d'accession, on employa le terme de *puissance*, ce qui, à priori, n'écartait pas le Pape.

(2) Voir notamment *Hans Weherg Das Papssihum... die Stellung des Papstes im Völkerrechi*-Munich 1915 *Claar : Der papstliche Stahl un die römische Frage* dans Zeitschrift für Politik,

la plupart des publicistes combattirent l'admission éventuelle de la Papauté [1].

La crainte de l'internationalisation de la Loi des Garanties et, partant, de l'intervention étrangère; la dangereuse confusion résultant du mélange des intérêts religieux et politiques; l'obligation où on serait d'inviter aussi les Chefs des autres religions; tels sont les arguments qui sont développés à loisir par les juristes Italiens.

On sait la tournure des événements : dans l'article 15 du Traité de Londres, du 26 avril 1916, la France, la Grande-Bretagne, et la Russie prenaient l'engagement de s'opposer à l'admission du Saint-Siège à la conférence de la Paix [2]. C'est ainsi que, malgré l'importance des problèmes ethniques et religieux que devait susciter la réfection du monde sur la base du principe des nationalités, le Saint-Siège fut exclu des grandes assises de la Paix. A peine fut-il permis à Mgr Ceretti de faire parvenir indirectement jusqu'à la conférence, quelques observations touchant des problèmes où le Saint-Siège était intéressé.

---

t. 9, 1916. Nous signalons aussi que l'Allemagne dans le projet qu'elle communiqua, en 1919, à la conférence de Paris prévoyait expressément la faculté d'adhésion du Saint-Siège. (Voir *Paix des Peuples*, n° du 10 octobre 1919, page 87).

(1) Voir notamment dans la *Nuova Antologia* 1916, les articles de Mosca, Nathan, Benigne, Valli Eugenio. (Voir, en sens contraire, des articles de Soderini et Crispolti qui se prononcèrent pour l'admission de la Papauté, en s'appuyant principalement sur des arguments d'ordre spirituels et religieux).

(2) *Actes parlementaires, Chambre des Députés, journée du mercredi 13 février 1918, page* 15.590 (discours du député Bevione) : « *Francia e gran Bretagna e Russia se empegnarse ad appoggiare l'Italia in quanto esso non permetta che rappresentanti della Santa Sede svolgano azione diplomatica per la conclusione della Pace per la sistemazione della questione connesse colla guerra.* (Voir une formule un peu différente qui parut dans les journaux américains (Fecia di Cossato, op. cit., page 71).

Le Pape ne fut pas davantage admis, comme membre de la Société des Nations, et ne fut pas non plus invité aux conférences de l'après-guerre. Cependant, à la conférence de Gênes, en 1922, il fit présenter, par l'intermédiaire de Mgr Pizzardo, substitut à la secrétairerie d'Etat, un mémorandum tendant à ce que les Puissances agissent, auprès des Soviets, pour la protection des libertés religieuses [1]. De même, à la quatrième Assemblée de la S. D. N., en 1923, le Cardinal Gasparri transmit à Genève des observations Pontificales, sur le mandat anglais en Palestine, et sur la question des Lieux Saints. Puis sur la demande du Secrétaire Général de Genève, le Saint-Siège envoya un délégué pour participer aux travaux de la Commission internationale d'études, en vue de la réfection et de l'unification du calendrier [2]. Enfin, en 1926, il faisait parvenir, à Genève, par Mgr Maglione, un mémorandum sur le projet de convention pour la répression de l'esclavage.

Si, abandonnant le domaine du droit international, nous jetons un coup d'œil sur le droit interne des Etats, le droit positif Français, par exemple, nous pouvons aisément nous convaincre que le Saint-Siège n'était pas reconnu comme un Etat. C'est ainsi que la Cour de Cassation a jugé, le 5 mai 1911, que le drapeau Pontifical « n'était pas le drapeau d'un Etat » [3] et, bien avant, en 1893, la Cour d'Amiens, à

(1) On trouvera des détails dans PERNOT, op. cit., p. 166.

(2) Voir DE LA BRIÈRE, t. 1, page 133. On trouvera également (page 295) l'exposé d'une démarche diplomatique adressée par le Saint-Siège à la Conférence de Lausanne pour réclamer une sauvegarde efficace en faveur de toutes les populations chrétiennes de Constantinople.

(3) *Revue de Droit International Public*, t. 18, page 589.

propos du testament de la Marquise de Plessis Bellière [1] avait infirmé un jugement du Tribunal de Montdidier qui considérait « le legs comme fait à la Puissance Souveraine désignée en droit international sous le nom de Saint-Siège ou de Papauté, Puissance reconnue par la France en qualité « d'Etat étranger » [2].

Nous pouvons donc conclure de ce rapide aperçu, où nous avons envisagé l'état du droit positif, que de 1870 à 1929, la Papauté a bien possédé la personnalité internationale en tant qu'*Institution souveraine reconnue, mais non pas, en tant qu'Etat.* Tout ce que nous avons cité est probant et définitif.

§ 4

LA CONDITION INTERNATIONALE DE LA PAPAUTÉ DEPUIS 1929. LES THÉORIES EN PRÉSENCE

Les Accords de Latran viennent encore une fois de ramener la discussion sur ce sujet si passionnant de la condition internationale de la Papauté. Sans doute, ce problème donnera-t-il lieu encore à de nombreuses polémiques, mais, dès à présent, les théories antagonistes sont suffisamment démarquées : Deux thèses opposées se sont dessinées.

---

(1) Voir GUSTINE, pages 120 et suivantes.

(2) On comparera, à cette formule, celle du Gouvernement Français dans *l'exposé des motifs du projet présenté à la Chambre des Députés*, le 11 mai 1920, en vue de rétablir l'ambassade de France auprès du Vatican où il est question « d'un Gouvernement spirituel auprès duquel la plupart des Etats ont pris soin de se faire représenter. »

Avec des nuances diverses, la plupart des auteurs ont soutenu que la Cité du Vatican était bien un véritable Etat, avec tous les droits afférents à ce titre, sans doute, un Etat particulier, « *sui generis* », mais un Etat tout de même, tout en affirmant aussitôt que la personnalité internationale du Pape n'était pas intégralement liée à la constitution de ce nouvel Etat; c'est la thèse de MM. Delos, Le Fur, Tostain, Fragonard, et d'une façon générale, la thèse des juristes italiens.

Mais, un mouvement de réaction s'est affirmé avec le travail de M. Jarrige. La Cité du Vatican n'est pas un véritable Etat, c'est un Etat fictif qui n'a pas droit, en tant que tel, aux prérogatives internationales.

C'est à l'examen de ces diverses théories que nous allons consacrer notre analyse.

A. — *La Cité du Vatican est, en droit, un Etat souverain avec toutes les prérogatives afférentes à ce titre.*

1° *La Théorie de M. Delos.*

La thèse de M. Delos peut se résumer, dans les deux propositions suivantes.

1re Proposition : *La personnalité internationale du Saint-Siège n'est pas liée à sa qualité d'Etat :* M. Delos s'est, en effet, efforcé de montrer que, grâce « à une spiritualisation de la notion de souveraineté, les esprits s'étaient peu à peu habitués à dénouer les liens trop étroits qu'une longue tradition avait établis entre les deux notions d'Etat et de souveraineté » [1]. Ces prémices étant posés, l'auteur déclare que la souveraineté du

(1) Delos : *Revue Générale de Droit International Public*, 1929, p. 452.

Saint-Siège n'est pas liée à l'existence d'un Etat Pontifical. Celui-ci affirme seulement la non-sujétion juridique du Pontife qui ne doit être soumis à aucune autorité étatique. C'est là, l'origine du Pouvoir Temporel; mais il faut se rendre compte que l'Etat Pontifical ne crée pas la souveraineté du Saint-Siège, puisqu'il en est une conséquence, et qu'il a précisément pour but de sauvegarder la souveraineté Pontificale, la seule véritable, la souveraineté spirituelle que l'analyse sociologique révèle, comme un fait objectif, quelle que soit, par ailleurs, l'opinion de celui qui l'analyse [1]. Dès lors, peu importe l'étendue de l'Etat Pontifical, il s'agit de sauvegarder un principe de droit. La terre qui abrite le Chef de l'Eglise et ses administrations centrales doit être libre de toute sujétion.

2me Proposition : *Mais, depuis le 11 février 1929, l'Etat de la Cité du Vatican possède tous les caractères formels de l'Etat souverain et les prérogatives qui en découlent* [2].

a) Il a la souveraineté interne.

Le Saint-Siège possède, en effet, sur un territoire réduit, particulièrement réduit, il est vrai, puisqu'il se limite au Palais du Vatican et à ses dépendances, toutes les prérogatives d'un pouvoir souverain; la possession d'un territoire, qui est un des éléments essentiels et constitutifs de la notion d'Etat, postulé par le principe d'autonomie de celui-ci, existe réellement dans la Cité du Vatican. Sur ce territoire, le Saint-Siège n'est pas seulement propriétaire, il possède tous

(1) Delos, op. cit., p. 459.

(2) Delos, op. cit., p. 460 et suiv.

les droits de puissance publique et, notamment, le droit de juridiction souveraine (art. 4) sans aucune ingérence du Gouvernement Italien. Qu'on n'invoque pas les stipulations de l'article 22 pour prétendre que ce droit de juridiction n'est pas libre, et que le Saint-Siège est, en tant qu'Etat, vis-à-vis de l'Italie, dans une situation voisine de la vassalité « puisque le principe de la délégation confirme la reconnaissance de la juridiction souveraine du Saint-Siège ».

b) Il a la souveraineté externe.

Celle-ci n'est, selon l'expression de l'auteur, que la souveraineté interne opposée au tiers. La preuve la plus tangible de cette souveraineté est le droit de légation actif et passif. Or, l'article 12 le lui reconnaît formellement. Son droit de légation actif et passif est « complet, absolu, inconditionné, témoignage sensible de sa pleine souveraineté externe ».

Cependant, M. Delos va apporter des *restrictions* à sa thèse. Si la Cité du Vatican a tous les caractères formels d'un Etat souverain, il n'en faut pas conclure que le nouvel Etat est un Etat semblable aux autres et, l'auteur l'admet, d'autant plus facilement, qu'il s'est efforcé de montrer que la souveraineté du Saint-Siège n'était pas liée à son existence en tant qu'Etat. Il s'exprime ainsi : « L'Etat Vatican n'est donc pas comparable à l'Etat National moderne; il n'incarne pas la volonté d'indépendance politique d'un groupe d'hommes. Il traduit, sur le plan international, une exigence vitale de l'Eglise... » Et il signale une caractéristique essentielle, lorsqu'il écrit que les nations, après le 11 février 1929, continuant à accréditer des représentants auprès du Saint-Siège, « le font moins

auprès de l'Etat du Vatican qu'auprès de l'Eglise catholique ».

Il n'en est pas moins vrai, cependant, que cet Etat existe véritablement, et qu'il a été reconnu par la communauté internationale. Pour les Etats qui étaient représentés au Vatican, la question est simple; ils reconnaissaient, déjà, la souveraineté spirituelle du Pape, ils reconnaissent aujourd'hui sa souveraineté temporelle, et l'adresse de félicitations lue, le 9 mars, par M. Magalhaes de Azeredo en est le témoignage le plus probant. Quant aux autres Etats, c'est-à-dire, ceux qui n'ont point pris part à la réunion du 9 Mars, « les uns, ont envoyé au Saint-Siège des félicitations qui impliquent reconnaissance; les autres, ne peuvent évidemment pas se refuser à reconnaître le nouvel Etat, et la souveraineté temporelle du Saint-Siège... Il ne semble pas possible qu'une puissance se dérobe devant l'Etat Pontifical reconnu par une fraction si importante de la communauté internationale. »

2° *Les théories de M. Le Fur.*

La thèse de M. Le Fur peut se résumer dans les deux propositions suivantes que nous avons cru pouvoir dégager :

1re Proposition : M. Le Fur a voulu montrer que si le Saint-Siège, depuis les Accords de Latran, peut être considéré comme un Etat souverain, en tout cas *il n'est bien certainement pas un Etat comme les autres* [1].

Il s'est appuyé sur divers arguments :

(1) Le Fur, op. cit., p. 50, p. 171-173 et suiv.

a) Le territoire microscopique du nouvel Etat;

b) La population infime de la Cité;

c) Le fait que la plupart des services publics sont exercés par l'Italie et, pratiquement, à sa discrétion;

d) Enfin, au point de vue international, l'auteur a insisté sur la différence entre les Concordats et les Traités, les nonces et les agents diplomatiques ordinaires.

Aussi M. Le Fur a-t-il pu conclure qu'on se trouve en présence d'une situation toute spéciale, sans analogie, soit en droit public interne, soit en droit public externe, d'où nécessité de règles spéciales.

2me Proposition : En admettant même que la Cité du Vatican puisse être considérée comme Etat véritable, *ce serait une erreur pour le Pape de se placer sur ce terrain :*

a) D'un côté, le Professeur Le Fur a montré que la souveraineté territoriale, qui a été accordée au Pape, si elle n'a pas seulement une valeur symbolique, n'est en réalité qu'un simple moyen, *une garantie de bon exercice,* pour celle, « je ne dirais pas qui compte seule, mais qui est la seule *véritable,* la souveraineté spirituelle » [1]. Aussi M. Le Fur a insisté sur cette idée, lorsqu'il a écrit que le Saint-Siège n'a pas voulu reconquérir un Etat véritable, comme auparavant, mais un minimum de souveraineté territoriale, sur laquelle il puisse asseoir son indépendance, donner à sa souveraineté spirituelle la base matérielle que réclamaient les juristes.

---

(1) Le Fur, op. cit., p. 192.

b) La souveraineté du Pape est donc, *avant tout, une souveraineté spirituelle.* « Cette souveraineté est fondée, sur des motifs juridiques et sociologiques permanents, sur une réalité sociale, qui dure depuis deux mille ans et non sur un traité de quelques jours, qui a toute chance de disparaître avant l'Eglise » [1]. M. Le Fur a insisté longuement sur cette notion de souveraineté spirituelle. Le Pape étant, avant tout, un souverain spirituel, le Pouvoir Temporel ne lui a été accordé, qu'à titre de symbole de cette souveraineté spirituelle; aussi, conçoit-on que M. Le Fur ait écrit cette phrase qui, au premier abord, peut paraître paradoxale. « En admettant que le Saint-Siège puisse être considéré comme un Etat, ce serait pour lui une erreur de se placer sur ce terrain ». Puisque le Pape n'est pas un souverain comme les autres, sa souveraineté se différencie de celle des Etats, par le but poursuivi. Au point de vue des applications pratiques M. Le Fur nous en a donné des exemples caractéristiques, lorsqu'il a montré que ce n'est pas évidemment aux représentants d'un des plus petits Etats d'Europe (aujourd'hui infiniment plus petit) que le congrès de Vienne accordait la prééminence qui existe encore aujourd'hui [2], et, lorsqu'il a noté que si les nonces n'avaient à veiller qu'aux intérêts des citoyens du Vatican, il n'y aurait pas lieu d'en établir « ce qui est la preuve qu'ils ne représentent pas les intérêts temporels d'un groupement national, qui ne compte pas pratiquement, mais des intérêts spirituels » [3].

En un mot, nous résumerons la théorie de M. Le

---

(1) Le Fur, op. cit., p. 46.
(2) Le Fur, op. cit., p. 43.
(3) Le Fur, op. cit., p. 105.

Fur en reprenant une de ses formules [1] : « En réalité, le Pape ne possède pas tant un Etat territorial propre, en vue d'exercer sur ses Etats un Pouvoir Temporel, qu'il ne s'est placé *au-dessus de toute souveraineté d'un Etat étranger* » [2]. C'est, au fond, la théorie de la non-sujétion juridique de M. Delos, avec cette nuance que M. Le Fur juge inutile et, même contraire aux intérêts du Saint-Siège, que ce dernier revendique sa place sur la scène internationale au titre d'Etat [3].

3° *La Théorie de M. Tostain :*

M. Tostain, dans sa thèse sur le Traité politique de Latran et la personnalité en droit international public, a soutenu que, par le Traité du 11 février, le Saint-Siège s'est fait reconnaître la personnalité internationale au titre d'Etat, de telle sorte que l'on peut parler d'une situation juridiquement nouvelle du Saint-Siège devant le droit international.

Pour l'auteur, il *y a apparition d'un Etat nouveau dans la communauté internationale,* puisque le Saint-Siège a un territoire, des citoyens, et qu'il exerce, sur

(1) Le Fur, op. cit., p. 114.

(2) Il semble que ce soit aussi l'avis de M. de la Brière (op. cit., t. 3, page 68). Avant, comme après le traité de Latran, la souveraineté Pontificale consiste essentiellement dans la condition juridique en vertu de laquelle, le Pape n'est subordonné à aucune puissance temporelle, et se trouve officiellement habilité à traiter, d'égal à égal, sur le terrain du Droit des Gens avec tous les Etats et tous les Gouvernements de l'univers.

(3) Cependant le professeur Le Fur n'en a pas moins maintenu (on se demande pourquoi), que la Cité du Vatican est un véritable Etat. Il y insiste dans la préface qu'il a donnée au travail de M. Jarrige : Etat minuscule, état *sui generis*, mais non pas Etat fictif. « Ce sera un Etat cependant et, il faut qu'il le soit, en vue de répondre aux préoccupations mêmes qui ont amené son rétablissement. »

ce territoire et ces citoyens, des droits de souveraineté [1].

1° *Le territoire.* — C'est le premier élément, qui en droit international, est exigé pour la notion d'Etat. Or, quelle que soit l'étendue de ce territoire, l'article 3 lui reconnaît la pleine propriété du Vatican tel qu'il est constitué, avec toutes ses dotations et dépendances.

2° *Les citoyens.* — Les citoyens sont également un élément essentiel de la notion d'Etat, puisque la souveraineté ne peut s'exercer que sur des citoyens, dans les limites d'un territoire. Or, l'auteur essaye de prouver que les citoyens Vaticans, dont le nombre sera sans doute très réduit, sont bien de véritables sujets de la Cité du Vatican, étant dans les rapports « de citoyens à Etat », quel que soit, d'ailleurs, le mode d'acquisition tout particulier de cette nationalité et dérogatoire aux règles du droit international privé.

3° *La juridiction.* — Le Saint-Siège exerce, dans l'étendue de la Cité du Vatican, toutes les prérogatives d'un pouvoir souverain; l'article 3 lui reconnaît pouvoir exclusif et juridiction souveraine, consacrant le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire du Souverain Pontife. L'auteur s'attache à réfuter l'objection que l'on pourrait tirer de l'article 22, quant à la délégation que le Saint-Siège pourra accorder à l'Italie, à l'effet de punir les délits, qui pourraient se commettre dans la Cité du Vatican. Il a contesté la thèse de M. Gentizon qui a vu, dans l'article 22, une renonciation à une fonction essentielle de tout Etat. Il explique que le Saint-Siège conserve totalement le droit de punir, s'il en délègue l'exercice.

---

(1) TOSTAIN, op. cit., p. 33 et suiv.

En résumé, le Traité politique de Latran a fait rentrer le Saint-Siège sur la scène internationale, au titre d'Etat, qu'il avait perdu depuis 1870. Néanmoins, si le Saint-Siège a entendu s'affirmer au titre d'Etat, dans la société internationale, il ne faudrait pas croire que c'est un Etat comme les autres. C'est qu'en effet, l'Etat du Saint-Siège, selon l'expression de l'auteur, recouvre *une force internationale* analogue à celle de la Société des Nations [1], et il conclut que le Saint-Siège ne peut apporter à l'organisation internationale, une collaboration analogue à celle de l'Etat, ce qui explique l'article 24, et la renonciation du Saint-Siège aux compétitions temporelles, aux réunions internationales, convoquées à cet effet, et à la conclusion de Traités qui pourraient être en contradiction avec cette renonciation et le caractère de neutralité du nouvel Etat [2].

Tout s'explique, si on considère le caractère spécial de la Cité du Vatican, le Saint-Siège n'ayant utilisé la personnalité étatique, qu'en tant que celle-ci pouvait lui être utile à l'exercice de sa souveraineté spirituelle. C'est ainsi que le droit de légation actif et passif, reconnu au Saint-Siège, serait inexplicable s'il s'agissait seulement de représenter la Cité du Vatican; les ambassadeurs du Saint-Siège ne joueraient plus aucun rôle, puisque celui-ci a refusé de participer aux compétitions temporelles entre Etats. « Il faut donc recon-

(1) Tostain, op. cit., p. 57.

(2) Tostain, op. cit., page 64. « Son rôle purement passif, en tant qu'Etat, est la condition de son action comme souverain international analogue à la S. D. N. »

naître que c'est à la Puissance Internationale, masquée sous une forme Etat, que ce droit a été reconnu » [1].

Enfin, tandis qu'entre Etats, la grandeur du territoire a une importance considérable, les petits Etats ayant été éliminés de la S. D. N. (la personnalité internationale des Etats devenant fonction de leur importance économique et financière), ici rien de tel. « Le territoire de l'Etat ne joue pas le même rôle dans la personnalité du Saint-Siège que dans celle des autres Etats » [2], et l'auteur en arrive à conclure que, si le Saint-Siège est un Etat, il est, avant tout, un souverain spirituel et il n'est un Etat que dans la mesure nécessaire à l'exercice de son pouvoir spirituel. Il demeure, avant tout, une personne morale munie des attributions étatiques qui lui sont nécessaires.

Parvenu à ce point de sa démonstration, M. Tostain affirme que le Traité politique de Latran est venu bouleverser la classification des personnes en droit international [3]. A la classification entre Personnes morales et Etats, le Traité a ajouté une autre catégorie mixte : l'*Etat International, participant de l'Etat par la forme, de la personne morale, par la nature*. Cet Etat recouvre une réalité d'ordre international. Il participe nécessairement de la nature du pouvoir qu'il abrite (pouvoir spirituel et international), d'où le caractère spécial du nouvel Etat, qui se trouve en fonction des prérogatives, des droits et des libertés

(1) TOSTAIN, op. cit., page 99. L'auteur s'exprime ainsi : « Le Traité politique de Latran a été destiné à reconnaître au Saint-Siège, dans le cadre du droit de légation actif et passif, l'exercice d'un pouvoir international spirituel, analogue à celui qu'exerce la S. D. N. et à lui faciliter cet exercice en le lui reconnaissant au titre d'Etat. »

(2) TOSTAIN, op. cit., p. 116.

(3) TOSTAIN, op. cit., p. 118.

qu'il s'agit de sauvegarder, puisqu'il n'est, en dernière analyse, « qu'une procédure pratique pour réaliser le statut d'un organisme international » [1].

Le Saint-Siège voulait se faire reconnaître, d'une façon formelle, toutes les prérogatives nécessaires à sa mission dans le monde : « La méthode employée a consisté à renouer une vieille tradition et à se les faire reconnaître, en tant qu'Etat, ceux-ci étant incontestablement des personnes du Droit des Gens », ce qui stabilise ainsi son statut juridique, dans ses relations, non seulement avec les autres Etats, mais vis-à-vis des autres institutions internationales [2].

4° *La Thèse de M. Fragonard.* — M. Fragonard, dans sa thèse sur la condition des personnes dans la Cité du Vatican, sans avoir édifié une théorie complète sur la condition juridique de la Papauté, après les Accords de Latran, s'est trouvé amené à s'occuper de la nature de la Cité du Vatican, précisément pour expliquer les règles particulières de la citoyenneté Vaticane.

Depuis le Traité de Latran, le Pape a récupéré sa souveraineté temporelle, par la constitution, à son profit, « d'une miniature d'Etat » [3]. Le Saint-Siège, sur le territoire qui lui a été assigné, d'un commun accord

---

(1) TOSTAIN, op. cit., p. 124.

(2) TOSTAIN, op. cit., page 137. L'auteur pense que la solution réalisée par le traité politique de Latran est susceptible de s'étendre, au moins dans un autre cas, en ce qui concerne la Société des Nations ; il pense que celle-ci pourrait exercer plus parfaitement ses prérogatives souveraines si on les lui accordait au titre d'Etat (territoire, sujets, droit de puissance publique) ; mais à l'inverse, il ne pense pas que tous les organismes internationaux, manifestations spontanées de la vie internationale depuis un certain nombre d'années (internationales syndicales) puissent employer cette méthode ; à l'inverse du Saint-Siège ils doivent attendre cette reconnaissance de l'évolution du droit international (op. cit., p. 122-143).

(3) M. TIBER (op. cit., p. 203), devait employer une expression identique « *uno Staterello in miniatura.* »

avec l'Italie, possède, en effet, tous les droits de puissance publique qui caractérisent l'Etat.

M. Fragonard a soutenu le caractère spécial, inédit, de la Cité du Vatican qui sert de garantie au pouvoir spirituel du Souverain Pontife. Il pense, que l'assimilation de cette cité aux autres Etats, est une « *construction juridique bien artificielle* » peut-être même, une fiction, parce qu'à la différence de l'Etat moderne, qui a pour but de servir l'intérêt de ses membres, l'Etat Pontifical est un moyen, un instrument, mis par son Chef, au service d'une fin prééminente qui dépasse infiniment la petite population enfermée dans ses étroites frontières [1]. Aussi, cette Cité, qui repose, moins sur un transfert de souveraineté que sur une convention entre le Pape et l'Italie, n'est, d'après l'auteur, que relativement un Etat, c'est-à-dire possède le statut juridique d'Etat, mais avec certaines modifications et sous certaines réserves, puisqu'il a sa raison d'être dans une réalité qui le dépasse, et M. Fragonard nous propose, de la Cité du Vatican, cette définition : « Un domaine affecté, en quelque sorte, à un service public, dans le but de former une assise territoriale aux administrations centrales de l'Eglise catholique » [2]. La Cité du Vatican n'est donc pas destinée à servir à « l'habitat humain et au commerce », et, partant, à une libre exploitation par l'activité des hommes, la limitation à la liberté étant la règle [3].

Nous retiendrons de cet aperçu que, si la Cité du Vatican est un Etat, c'est, ainsi qu'il l'a parfaitement noté, un Etat d'une nature bien spéciale.

---

(1) FRAGONARD, op. cit., p. 5 et suiv.

(2) Pour le développement de cette idée, voir FRAGONARD, op. cit. p. 35 et suiv.

(3) FRAGONARD, op. cit., p. 40.

5° *Les Théories des Juristes Italiens :*

Les juristes Italiens : Anzilotti, Jemolo, Morelli Diena, admettent, sans conteste, que par le Traité de Latran, la Cité du Vatican a été érigée en Etat Souverain, mais ils reconnaissent, de suite, que ce n'est pas seulement, au titre d'Etat, que le Saint-Siège, désormais, est une personne du Droit des Gens. Nous allons examiner, successivement, les points particuliers sur lesquels ont insisté ces auteurs.

a) *La Thèse de M. Anzilotti* [1] :

Pour le professeur Anzilotti, le Traité a mis, en présence, deux entités qui sont, respectivement, l'Eglise catholique et le Royaume d'Italie, en sorte que le Traité présuppose déjà, dans le domaine international, la personnalité juridique de l'Eglise. A ce propos, on remarquera que M. Anzilotti identifie l'Eglise Catholique avec la Papauté, et, cela, avec juste raison. l'Eglise Universelle n'a, en effet, de personnalité internationale, que parce qu'elle est représentée, par une Institution Souveraine, dotée de personnalité et qui s'identifie avec elle [2].

---

(1) Anzilotti. *Rivista*, op. cit., p. 164-177.

(2) On voit combien apparaissent vaines toutes les controverses qui se sont engagées pour savoir si, l'Eglise, avait ou non, la personnalité internationale ; on a souvent dit que l'Eglise Catholique Universelle n'avait pas la personnalité internationale parce qu'elle n'existait pas, en tant qu'Etat, et, surtout, parce que, en tant qu'universelle elle n'avait pas la responsabilité des actes qu'elle accomplit, c'est l'Eglise locale qui en subit les conséquences. Ce fut la thèse de *M. Meringhac* qui remarque, que, dans l'organisation interne des Etats catholiques, l'Eglise Universelle n'existe pas. L'auteur a d'ailleurs, sur ce point, parfaitement raison. Mais, ce qu'il ne dit pas, c'est que le Pape a pour mission de coordonner et de relier les Eglises nationales ; c'est l'existence de la Papauté qui permet de parler de l'Eglise Universelle. Si la Papauté venait à disparaître et partant à perdre sa personnalité internationale, la personnalité de l'Eglise catholique disparaîtrait, puisqu'elle n'existe

Partant ensuite de ce principe que, pour permettre, au Saint-Siège, l'accomplissement de sa mission dans le monde, il était nécessaire qu'une souveraineté indiscutable lui fut reconnue dans le domaine du droit international, l'auteur insiste sur ce fait, que, la Cité du Vatican est un Etat souverain; mais il n'en faudrait pas conclure que c'est un Etat comme les autres. M. Anzilotti s'exprime ainsi : « L'Etat Pontifical ne peut se considérer comme étant à la mesure d'un autre Etat, parce qu'il est lui-même un Etat, constitué pour servir un autre sujet de droit international, l'Eglise catholique » [1]. Si cet Etat était considéré, en soi, on pourrait naturellement y voir le paradoxe d'un Etat, mais sa raison d'être et sa grandeur viennent de l'organisation vraiment universelle au service de laquelle il est mis, et, à plusieurs reprises, l'auteur parle du caractère *particulier* et de la fonction de la Cité du Vatican [2].

Il a aussi noté que le nouvel Etat de la Cité du Vatican n'est point une création directe du Traité, son existence résultant de l'ensemble de droits et de devoirs réciproques créés entre les deux parties, l'abandon du territoire que l'Italie a fait au Saint-Siège, pour permettre à la nouvelle souveraineté de s'exercer, et la reconnaissance, pour rendre possible la constitution du nouvel Etat, d'une catégorie de personnes soumises à la souveraineté du Saint-Siège (c'est la même théorie, qui a été soutenue, avec une nuance, par

---

que dans la mesure où le Pape est reconnu comme un sujet du Droit International. Voilà pourquoi on peut parler indifféremment de personnalité juridique de l'Eglise ou de la Papauté ; ce n'est qu'une seule et même chose.

(1) ANZILOTTI, op. cit., p. 168.

(2) ANZILOTTI, op. cit., p. 171-176.

M. Gemolo, lorsqu'il note que la Cité du Vatican n'est pas une création artificielle du Traité, mais le développement d'une entité juridique préexistante) [1].

Dès lors, la question qui se pose est la suivante : Le Saint-Siège est-il une personne du Droit International, à raison de sa souveraineté temporelle reconstituée, le nouvel Etat étant un nouveau sujet de droit international. Le Professeur Anzilotti répond : Non. L'Eglise catholique est, déjà, un sujet de droit international; la constitution de la Cité du Vatican n'ajoute rien à ce caractère; la souveraineté temporelle étant en fonction de la Souveraineté Spirituelle, elle a simplement pour effet de permettre, à cette dernière, de s'exercer plus facilement et en toute sécurité : les relations diplomatiques que le Saint-Siège entretient avec les Etats et qui ont été reconnues par l'Italie (article 12 du Traité) ne peuvent, notamment, être considérées comme un effet de la nouvelle constitution de la Cité du Vatican. Cependant, il ne faudrait pas conclure que la restauration de cette Souveraineté temporelle est quelque chose de négligeable. A une garantie, purement législative et juridique, a été substituée une garantie territoriale. L'Italie est, désormais, vis-à-vis du Saint-Siège, dans la position d'un tiers [2]. Tant que le Saint-Siège n'avait pas de territoire c'était à l'talie qu'il incombait de sauvegarder la liberté du Saint-Siège; mais, depuis la reconstitution de la souveraineté temporelle, c'est désormais, en lui-même, que ce dernier trouve la garantie de son indépendance. Cependant, l'auteur se rendant compte du caractère un peu fictif de sa thèse, quoique strictement juri-

(1) En sens contraire, JARRIGE, op. cit., p. 212.
(2) ANZILOTTI, op. cit., p. 172.

dique, et, tenant compte du caractère d'enclave de la Cité du Vatican, insiste sur les obligations particulières que l'Italie a assumées vis-à-vis du Saint-Siège (art. 6, Dotations d'eau et communications; art. 9, Citoyenneté Vaticane; art. 19 Statut des envoyés diplomatiques du Saint-Siège et de ceux accrédités auprès de lui).

2° *La Théorie de M. Diena* [1].

D'après l'auteur, la personnalité internationale n'appartient pas seulement au Pape, en sa qualité de Chef de nouvel Etat. Comme M. Anzilotti, Diena pense que la souveraineté temporelle n'a été reconnue aux Papes que pour leur permettre d'exercer, avec une pleine sécurité, et une indépendance évidente, leur haute mission spirituelle dans le monde. Les Accords de Latran, qui leur en donnent les moyens, n'ont pu avoir pour effet que la personnalité internationale ne continue à appartenir au Souverain Pontife *sur la base des rapports diplomatiques que, comme Chef de l'Eglise, il continue d'entretenir avec les divers Etats*, et l'auteur de rappeler l'article 2 du traité : « L'Italie reconnaît la souveraineté du Saint-Siège comme un attribut inhérent, à sa nature, et à sa mission dans le monde. »

3° *La Théorie de M. Gemolo* [2].

L'auteur a insisté sur le caractère, tout à fait spécial, du nouvel Etat, qui a ses fins, en dehors de lui-même, et qui sont la sauvegarde de l'indépendance du Pontife dans le Gouvernement de l'Eglise catholique.

---

(1) Diena : *Rivista... La Santa Sede e il diritto internazionale dopo gli accordi del Laterano*, p. 177-187.

(2) Gemolo : *Rivista... Carattere dello Stato della Citta del Vaticano*, p. 188-196.

Insistant sur l'article 3 qui organise la Cité du Vatican « aux fins spéciales et suivant les modalités... » l'auteur classe le nouvel Etat dans une catégorie particulière. « *Un stato fine* », celui-ci étant placé sous la souveraineté d'une personne internationale distincte [1]. Et l'auteur se trouve naturellement amené à conclure que, si, par une hypothèse invraisemblable, le Pape en perdait la souveraineté, il perdrait par là même toute raison d'exister puisqu'il ne pourrait plus servir pour la fin pour laquelle elle a été créée.

4° *La Théorie de M. Morelli* [2].

De l'exposé d'ensemble des dispositions du Traité de Latran, qu'a tenté M. Morelli, nous ne retiendrons ici que sa conception particulière sur la situation internationale du nouvel Etat. Vis-à-vis des Etats Tiers, la position internationale du nouvel Etat se caractérise par *un lien d'union personnelle avec l'Eglise catholique*, ce qui implique, d'une part, que les relations diplomatiques soient assurées par des organes communs, et, que d'autre part, la Cité du Vatican dont les fins sont nettement déterminées, s'abstienne de participer aux compétitions temporelles entre Etats.

---

(1) D'après l'auteur, on peut donner des attributs d'un Etat et de ses caractères, une signification historique et politique et une signification juridique. Or, si du point de vue juridique, le caractère de l'Etat est toujours identique à lui-même, il n'en est pas de même, du point de vue politique ; la physionomie d'un Etat est en raison des conceptions politiques qui le dominent et qui ont nécessairement leur répercussion sur le droit positif. C'est ainsi que l'on peut parler d'Etats militaristes, coloniaux, démocrates, conservateurs... (op. cit., p. 191).

(2) Morelli : *Rivista... Il tratato fra l'Italia e la Santa Sede* p. 197-236.

B. — *La Cité du Vatican ne peut, en aucune façon, être assimilée à un Etat; c'est une zone libre de toute ingérence étatique.*

Comme nous venons de le voir, tous les auteurs, dont nous avons analysé les théories, admettent que la Cité du Vatican est un véritable Etat, mais d'une nature particulière puisqu'elle est au service d'une fin qui la dépasse. Enfin, tous ces auteurs ont insisté sur cette idée que ce n'est pas cette qualité d'Etat qui donne au Saint-Siège la qualité de personne du Droit des Gens.

L'idée devait venir de se demander, si il n'y a pas, dans une pareille conception, une contradiction. Ne faut-il pas abandonner une théorie qui n'explique rien du tout, dès qu'on veut l'approfondir, à moins de faire appel aux conceptions un peu spécieuses d'*Etat international,* de *Stato fine* ou d'*Etat en union personnelle avec l'Eglise catholique,* puisque, après avoir affirmé que cet Etat a la souveraineté externe, on ajoute que les Etats qui accréditent des ambassadeurs auprès du Saint-Siège le font, moins auprès de l'Etat du Vatican, qu'auprès de l'Eglise catholique.

Cette thèse était donc précaire et devait être revisée.

M. Jarrige est, à notre connaissance, le premier auteur qui ait nettement abandonné la notion d'Etat, pour caractériser la Cité du Vatican, dans son étude, particulièrement approfondie, sur la condition internationale du Saint-Siège avant et après les Accords de Latran.

C'est à l'examen de sa théorie que nous allons consacrer la dernière partie de notre exposé.

Cette théorie est dominée par l'idée, que, sous aucun rapport, la Cité du Vatican ne peut être considérée comme un véritable Etat, ni au point de vue interne ni au point de vue externe :

1° *Au point de vue interne* [1].

La Cité du Vatican n'est pas un véritable Etat :

a) Quant à ses éléments internes;

b) Quant à sa nature intime.

a) *En ce qui concerne les éléments internes de l'Etat.*

L'auteur a insisté sur le caractère exceptionnel de la citoyenneté Vaticane, qui n'est pas, en principe, définitive, qui n'est nullement exclusive et conduit à la double nationalité. Mais, il remarque en outre que les services publics de la Cité du Vatican sont, aussi bien dans leur aménagement, que dans leur fonctionnement, exercés par l'Italie ou à sa discrétion, ce qui réduit la souveraineté temporelle du Pape à un *nudum jus.*

b) *Au point de vue de sa nature intime.*

Relativement à sa nature intime, l'auteur a montré que l'Etat Vatican est un moyen, au service d'une fin en dehors d'elle-même. C'est celle de l'Eglise elle-même. Par suite, la Cité du Vatican ne peut apparaître comme « la personnification juridique de la nation Vaticane », son but est extra-étatique. L'Etat Vatican est un Etat fictif car, en effet, les trois éléments traditionnels, sur lesquels les juristes se sont en général appuyés pour marquer les traits distinctifs d'un Etat, doivent s'accompagner d'un quatrième élément, « celui du *but étatique,* qui différencie la réalité de la fiction et qui vient valoriser les trois autres éléments ».

2° *Au point de vue externe* [2].

Sous ce rapport encore, la Cité du Vatican ne peut

(1) JARRIGE, op. cit., p. 230 et suiv.
(2) JARRIGE, op. cit., p. 298 et suiv.

pas davantage, être considérée comme un Etat, et cela, pour deux raisons :

a) *Par suite de l'exiguïté de son territoire.* C'est une idée nouvelle qui est apparue avec la S. D. N.; mais qui se justifie pleinement, car l'Etat doit, pour ne pas être purement fictif « être doué d'un *minimum de substance* »;

b) *A cause de la renonciation contenue dans l'article 24.* En renonçant volontairement à participer aux compétitions temporelles, l'auteur fait remarquer que la Cité du Vatican s'est mise en marge de la Société des Etats, pour qui le but temporel est un but essentiel; « faisant *sécession de la société temporelle* » elle est donc, tout le contraire d'un Etat.

Si la Cité du Vatican n'est pas un Etat, qu'est-elle donc? La Cité du Vatican est « *une zone extra-étatique* », une zone libre dont le rôle est de neutraliser la souveraineté territoriale des Etats; c'est une zone soustraite au régime étatique, dans un but d'indépendance et, on comprend, dès lors, le caractère de la citoyenneté Vaticane et ses particularités, puisqu'il s'agit seulement d'une neutralisation exigée par l'indépendance pontificale.

L'auteur a comparé, dans le passé, cette zone franche, à l'alleu médiéval, qui échappait à l'allégeance féodale, et, dans le droit public contemporain, il l'a rapprochée de ces *territoires féodaux* [1] dont le but est

(1) Voir la préface de M. Le Fur à l'ouvrage de M. Jarrige, page 11, dans laquelle il s'élève contre cette assimilation. « Un district fédéral... n'a pas besoin de pouvoirs publics à lui, puisqu'il a les pouvoirs publics fédéraux qui feront, en ce qui le concerne, fonction de pouvoirs d'Etat. »

de sauvegarder l'indépendance du pouvoir fédéral en le mettant à l'abri de l'ingérence d'un Etat membre, mais qui ne puise pas, en lui-même, des raisons d'existence « ce sont des zones extra-étatiques, qui échappent absolument, à l'action de l'un quelconque des Etats secondaires ».

Et l'auteur conclut : « La Cité du Vatican n'est pas un Etat du tout, puisqu'une telle enclave est *essentiellement*, et, non pas seulement quantitativement, différente de l'ancienne souveraineté étatique ». N'étant pas un Etat véritable elle ne saurait, par suite, avoir la personnalité internationale étatique. L'auteur admet d'autant plus facilement que la Cité n'est pas un Etat véritable, et ne possède, en cette qualité, les prérogatives internationales qu'il a prétendu montrer, que, c'est au titre de souverain spirituel, que le Pape est une personne de Droit des Gens; nous y avons déjà insisté. On comprend, dès lors, que, pour lui, les Accords de Latran n'aient rien changé à la condition internationale de la Papauté. Le seul effet de la constitution de la Cité du Vatican, est de donner au Souverain Pontife un titre juridique, pour la sauvegarde de son indépendance.

Par ailleurs, nous écartons l'assimilation que l'on pourrait faire entre la ville libre de Dantzig et la Cité du Vatican ; Dantzig n'étant pas entièrement indépendant, ses privilèges résultant d'autre part d'un compromis entre intérêts particuliers, sans que le but d'utilité générale apparaisse.

§ 5

CONCLUSIONS

Nous croyons avoir montré, à la suite de Karl Strupp, que la disparition du Pouvoir Temporel de la Papauté avait bien eu pour conséquence de la faire disparaître de la scène internationale, en tant qu'Etat souverain; mais que le Pape était demeuré, de 1870 à 1929, une personne du Droit des Gens, sur la base des envoyés diplomatiques qu'il entretient auprès des Etats, et que ceux-ci entretiennent auprès de lui, ainsi que sur la base des traités qu'il conclut avec ceux-ci. En se plaçant au strict point de vue du droit positif, sans faire intervenir les notions politiques d'influence, de pouvoir considérable, le Pape est resté un Sujet du Droit International reconnu comme tel par les Etats. C'est, d'ailleurs, en ce sens, que s'est prononcé M. Magalhaes de Azeredo dans le discours de félicitations qu'il a adressé au Pape, au nom du corps diplomatique : « Notre présence ici attestait tranquillement, silencieusement, en face de l'univers entier que les Papes... continuaient à être souverains comme autrefois. »

Le 11 février 1929, est intervenue la réconciliation, entre le Saint-Siège et l'Italie. Indépendamment des libertés que la Loi des Garanties lui reconnaissait déjà, et qui ont été à nouveau reconnues et précisées, le Traité politique a créé, au profit du Vatican, un territoire indépendant et a soumis, à la souveraineté du Saint-Siège, une catégorie de personnes dénommées citoyens Vaticans.

Il se pose, pour nous, la question suivante :

Est-ce que, dans le domaine international, cette innovation du traité a apporté un changement?

Le Saint-Siège est-il devenu un Etat avec tous les droits afférents à ce titre?

La plupart des auteurs, dont nous avons étudié les théories, sont partis de cette idée que la Cité du Vatican était un Etat souverain; mais, ils ont apporté à cette affirmation tant de restrictions, que l'on peut se demander si ce n'est pas là une simple pétition de principe. C'est seulement par une fiction, ont-ils dit, que la Cité du Vatican doit être considérée comme un Etat, tellement son territoire est minime, tellement sa mission est différente de celle d'un Etat ordinaire, puisqu'il est l'affirmation d'un principe de droit, la non-sujétion juridique du Souverain Pontife et un moyen d'assurer son indépendance. Nous nous trouvons donc en présence d'un Etat qui, en soi, n'en est pas un, puisqu'il remplit une mission qui le dépasse. *Stato fine,* dira M. Gemolo. Cet Etat disparaîtrait, si le titulaire de ce droit venait à disparaître. Nous pouvons donc conclure, que, de l'aveu même des partisans de cette théorie, l'Etat de la Cité du Vatican n'a pas d'existence indépendante, c'est une création artificielle; mais, il faut aller plus loin, et, avec M. Jarrige, nous pensons que *c'est la notion d'Etat qui doit être abandonnée.* L'Italie a simplement ajouté à la liste des libertés qu'elle reconnaissait déjà au Souverain Pontife, une liberté, particulièrement importante, nécessaire à la sauvegarde d'un principe de droit et à la dignité d'une personne du Droit des Gens, que nous avons appelée lorsque nous avons étudié le Traité, « *la liberté de territoire* ».

Ce qui pourrait faire illusion, au premier abord,

c'est que la Cité du Vatican possède les éléments essentiels de tout Etat : territoire [1], population, pouvoir organisé. Mais, un examen plus approfondi montre la contradiction absolue qui existe, entre la notion de l'Etat moderne et la Cité du Vatican, puisque le pouvoir du Pape s'exerce sur la catholicité, et quand il agit sur le personnel de la Cité, *c'est pour un objet qui lui est extérieur* [2].

La Cité du Vatican ne comporte donc pas une organisation de services publics fonctionnant pour la satisfaction des besoins d'intérêt général des habitants de cet Etat : défense nationale, police, santé publique, instruction publique. L'existence d'un territoire et d'individus habitant ce territoire est insuffisante pour qu'il y ait un Etat : une organisation de services publics, à l'usage propre de l'association qui habite le territoire, est la condition formelle de l'existence de l'Etat. Or, la Cité du Vatican, n'ayant pas sa fin en elle-même, la sauvegarde de l'intérêt des citoyens Vaticans ne compte pratiquement pas [3]. Tous les pro-

---

(1) La théorie de *H. Rousseau* (R. G. D. I. P. 1930, *Chronique des faits internationaux*) qui relève comme exorbitante « la multiplicité des régimes juridiques » du territoire Vatican, en y comprenant tous les immeubles privilégiés, paraît sur ce point, devoir être repoussée. La Cité du Vatican forme bien un tout homogène (dans notre sens, JARRIGE, op. cit., p. 229).

(2) La notion de Souveraineté nationale est donc impuissante à expliquer la nature de la Cité du Vatican ; la notion de souveraineté patrimoniale pourrait expliquer l'omnipotence du Saint-Siège, sans rendre compte cependant de toutes les anomalies de la Cité. C'est seulement l'analyse du but poursuivi, qui donne la clef du problème ; or ce but, à la différence de celui poursuivi par l'Etat n'est pas la satisfaction d'un groupe d'individus déterminé.

(3) Aussi n'y a-t-il pas à s'étonner que les citoyens Vaticans n'aient aucun droit politique ; qu'ils ne jouissent pas de tous les droits publics reconnus par les Etats modernes, ces droits n'existant pas, ou ayant été réglementés très strictement (voir dans FRAGONARD, op. cit., p. 29 et suiv., ce qui concerne la liberté d'aller et

blèmes se présentent seulement sous l'aspect de l'aménagement et de l'organisation rationnelle de la liberté de territoire, reconnue au Souverain Pontife.

Le Pape a d'ailleurs parfaitement compris qu'il n'y avait pas résurrection d'un Etat, lorsqu'il a écrit, dans sa lettre au Cardinal Gasparri : « Si ce ne sont pas deux Etats, qui sont en présence, ce sont très certainement deux souverainetés au sens total du mot... »

La Cité du Vatican n'est pas plus un Etat, que ne l'étaient les jardins du Vatican, puisqu'elle ne puise pas, en soi, ses conditions d'existence. Le but de cette enclave territoriale, soustraite à la souveraineté de l'Etat Italien, est étroitement déterminé. On a voulu sauvegarder l'indépendance et la dignité d'un Office international autonome et souverain, en lui donnant une assise territoriale, c'est-à-dire en soustrayant à toute influence étrangère et, particulièrement, à l'influence de l'Etat Italien, la portion de territoire où sont établis ses organes centraux. Mais, cette assise territoriale est tout le contraire de l'Etat : il faut tenir compte du but étatique pour différencier la réalité de la fiction et, comme l'a écrit M. Jarrige : « *Le but étatique apparaîtra ainsi comme l'âme de l'Etat qui*

---

do venir, l'inviolabilité du domicile, la liberté de conscience, la liberté d'association, etc...). Par contre, le citoyen Vatican est protégé, vis-à-vis des fonctionnaires Pontificaux, par le principe de légalité.

« Quand un acte administratif lèse un droit, l'intéressé peut agir devant l'autorité judiciaire. » (article 15 de la loi fondamentale). Il est peut-être exagéré de parler « de droit du citoyen Vatican », toute autorisation pouvant être révoquée au besoin sans préavis. En fait, d'ailleurs, le Gouvernement Pontifical se montre bienveillant mais afin d'être plus libre, il a préféré ne se lier par aucun engagement.

vient vivifier le composé des trois éléments traditionnels, sans lui, notions inertes et vides » [1].

Il serait d'ailleurs facile de se convaincre que la Cité du Vatican n'est pas un Etat, en examinant la structure de cette Cité, telle qu'elle résulte des lois constitutionnelles promulguées le 7 juin. On l'a défini : « Un type original et suprême de monarchie sacerdotale. » C'est le Pape qui est le monarque absolu de cette Cité, il jouit de tous les pouvoirs sans contrôle et cumule l'exécutif, le législatif et le judiciaire (art. 1er). Mais, même si on néglige ce caractère absolu et théocratique de la Cité, nous ferons observer que ce qui lui manque c'est la vie économique, ce qui va forcément donner un caractère fictif à toutes ses institutions. La vie économique qui est évidente à Andorre ou à Monaco, *fait ici défaut*. Il suffit d'étudier la loi sur l'organisation économique, commerciale et professionnelle. L'organisation économique et financière n'y comporte aucune propriété privée et implique monopole gouvernemental pour tout le commerce de marchandises, de toute nature et de provenance quelconque (art. 4). L'autorisation du Gouverneur est néces-

---

(1) Ne peut-on pas admettre que nous avons à faire à un Etat fictif et ayant comme tel sa place dans le droit international. M. JARRIGE (op. cit., page 301), a réfuté magistralement cette conception, en montrant qu'une telle fiction est illégitime. On se heurte, en effet, au dilemne suivant : Ou le Saint-Siège avait, avant 1929, une situation régulière dans le Droit International et il est alors inutile d'imaginer une nouvelle théorie depuis le Traité de Latran, ou il n'avait pas de place en Droit International, et la fiction qui lui en donnerait une serait alors illégitime.

On se rend compte maintenant combien est fausse cette phrase de M. TOSTAIN dont nous avons étudié les théories. « Puisque seuls les Etats sont incontestablement Personnes du Droit des Gens, le Saint-Siège est devenu un Etat afin de les obliger par le fait même, à la reconnaître » (op. cit., page 137).

saire pour toute aliénation d'immeuble, pour les actes entre vifs... pour toute location (art. 2).

Ce qui fait illusion ici, c'est que des problèmes *analogues* à ceux qui se posent pour l'Etat, existent dans la Cité du Vatican, pour cette raison très simple qu'un territoire, si petit soit-il, ne peut rester sans un embryon d'organisation [1].

Dans un article du 25 mars 1929 (*Dépêche de Toulouse*), M. Gaston Geze a insisté sur ce fait que la monnaie du Pape, si elle était frappée, conformément à l'article 1er de la loi sur l'organisation économique, commerciale et professionnelle, ne serait pas une véritable monnaie, parce que celle-ci sert essentiellement aux échanges de la population fixée sur le territoire de l'Etat. Or, ici, il n'y aura pas échange de services entre les habitants de la Cité du Vatican, puisqu'il n'y a, ni industrie, ni commerce; le ravitaillement se faisant en Italie ou à l'étranger, et l'auteur concluait, après avoir dit que cette monnaie n'aurait aucune utilité : « La vérité est, qu'il n'y aura pas de *véritable monnaie* du Pape, parce que cette monnaie ne répondrait à aucun besoin; il y aura peut-être frappe de médailles pour numismates, collectionneurs, ou pour fidèles qui conserveront ces pièces comme souvenir... » Ces prévisions ont été, il est vrai, démenties sur ce dernier point : le 1er août 1931, les employés de la Cité du Vatican ont touché, pour la première fois, une partie de leurs appointements en pièces de la monnaie

(1) Voir JARRIGE, op. cit., page 302. « Cependant le territoire qu'habite le Pape ne pouvant rester sans loi, celui-ci exercera par la force même des choses, un pouvoir analogue à celui de l'Etat. »

Vaticane [1]. Cela montre, jusqu'à quel point (à tort à notre sens) le Pape veut calquer les institutions de la Cité du Vatican sur les institutions étatiques; mais dans ce calque, peut-être maladroit, la fiction se distingue trop de la réalité pour qu'il puisse y avoir assimilation quelconque. Il avait même été question de la création d'une Banque, mais jusqu'ici, le Vatican a démenti ces informations.

Ce n'est donc pas au titre d'Etat que le Saint-Siège est une personne du Droit des Gens. Le Traité politique de Latran l'a doté de tous les moyens d'action nécessaires à sa mission [2], étroitement subordonnés à cette mission, même les moyens matériels. Au surplus, s'il fallait encore citer un exemple précis, la meilleure raison que l'on pourrait invoquer contre la théorie de la Cité du Vatican, Etat souverain, c'est que le territoire pontifical fait, à un tel point, corps avec la personne du Pontife, qu'il serait absurde de dire que la règle de l'article 24 a été édictée contre le Souverain du minuscule Etat; en réalité, c'est le Chef de l'Eglise Catholique qui se déclare neutre et étranger aux compétitions temporelles.

---

(1) Chaque employé a reçu une série complète comprenant deux pièces en argent, une de 10 lires, et une de 5 lires, trois pièces en nickel, une de 2 lires, une de 1 lire et une de 0.50, deux pièces en bronze, une de 10 centimes et une de 5 centimes. Les pièces en or de 100 lires n'ont pas été comprises dans ces séries. Il est important de noter d'ailleurs que cette émission de monnaie vaticane (fabriquée à la Zecca royale) avait été précédée d'une convention monétaire avec l'Italie (2 août 1930) donnant cours légal aux pièces vaticanes, identiques d'ailleurs aux pièces italiennes. C'était évidemment, la seule façon de rendre utilisable la monnaie vaticane pour ses détenteurs. (Sur cette convention voir l'*Annuaire Pontifical Cath.* 1931, p. 880).

(2) Certains problèmes humiliants pour la Papauté ne peuvent plus désormais se poser ; il en est ainsi de la question de la responsabilité des actes du Saint-Siège que Bluntschli, dans une théorie célèbre, avait cru pouvoir imputer à l'Italie, au cas où ils nuiraient aux autres Etats.

La personnalité juridique continue donc à appartenir au Pape, à raison de la reconnaissance que lui apporte le corps diplomatique accrédité auprès de lui [1]. C'est la théorie de Karl Strupp que nous rappelons ici.

La théorie de Karl Strupp démontre parfaitement que le Saint-Siège est une Personne du Droit des Gens, la personnalité internationale étant liée à un *acte juridique*, la reconnaissance, *aussi nécessaire pour les Etats que pour les autres Institutions internationales.* Tant qu'il n'y a pas eu cette reconnaissance, il pourra y avoir personnalité de fait, il n'y aura pas personnalité juridique internationale. C'est ainsi, par exemple, que si les Etats cessaient d'avoir des relations diplomatiques avec le Saint-Siège, ne concluaient plus avec lui des Concordats, serait-il possible de dire que le Pape possède la Personnalité Internationale? Sans doute, son influence pourrait-elle être encore considérable, encore que l'Etat soit susceptible de l'annihiler dans une large mesure; sans doute, les raisons politiques qui poussent l'Etat à reconnaître la Papauté, comme une Institution internationale existeraient-elles; sans doute, la souveraineté spirituelle du Pontife ne serait pas atteinte, mais, en droit, le juriste ne pourrait pas reconnaître à la Papauté la personnalité du Droit des Gens.

Au moins, en présence de la reconnaissance de la part des Etats qui détiennent la force et peuvent l'imposer avons-nous un critère précis, objectif, scienti-

(1) Pour la représentation diplomatique auprès du Saint-Siège en 1870, en 1871, en 1902, voir le tableau de VERGNES (op. cit., page 116, d'après l'almanach de Gotha). Pour la représentation diplomatique actuelle auprès du Saint-Siège, (voir l'*Annuaire Pontifical Catholique* 1931). Il y a 34 Etats représentés, parmi lesquels 11 délèguent des ambassadeurs. Depuis 1930, l'Ordre souverain militaire de Malte est représenté par une légation.

fique, qui défie toute appréciation. Est-ce à dire que la théorie de Karl Strupp soit complète. Elle se suffit à elle-même; mais l'attitude des Etats ne doit-elle pas être interprétée, juridiquement, comme une limitation volontaire, de leur part, donnant naissance, dans cette mesure, à une véritable souveraineté, dont ils reconnaissent l'existence, puisqu'ils n'hésitent pas à traiter avec elle, et à se faire représenter auprès d'elle.

Cette souveraineté spirituelle, évidemment l'*Etat ne la crée pas; mais il lui permet, en la reconnaissant, de produire des effets de droit;* car il ne suffit pas de montrer que la souveraineté spirituelle existe en soi, rationnellement, il faut, en outre, qu'elle soit reconnue, et elle l'est nécessairement dans la mesure où les Etats entretiennent avec le Pape des relations diplomatiques, et concluent avec lui des Concordats, puisque ce dernier n'étant pas le chef d'un Etat étranger, sa souveraineté ne peut être territoriale, elle doit nécessairement s'exercer dans un autre domaine, sur le territoire même où s'exercera l'activité étatique, dans un domaine spirituel juridiquement reconnu par l'Etat.

N'y a-t-il pas lieu de s'étonner de la reconnaissance d'une pareille souveraineté? les Etats, à la suite d'une longue évolution ayant fini par courber sous leur domination toutes les autres réalités. Il n'y a plus d'Etat dans l'Etat; cette souveraineté absolue que les Etats revendiquent à l'intérieur, ils l'ont appliquée longtemps dans le domaine des relations internationales, ce qui pratiquement aboutit à l'anarchie et à l'impossibilité d'organiser un véritable droit. C'est seulement à une époque relativement récente que les Etats ont accepté volontairement une limitation à leur souveraineté, au double point de vue, temporel, dans le

domaine externe, et spirituel dans le domaine interne, sous la poussée des idées de *liberté religieuse* et de *solidarité internationale* [1]. C'est en acceptant volontairement cette limitation, qu'on a abouti, dans l'ordre international, à la création d'organismes tels que la Société des Nations, dont l'existence, comme corps, et dont les décisions finiront par s'imposer aux Etats le jour où ils auront doté ces institutions de *moyens de contrainte* qui seront, pour eux, les meilleures façons d'autolimitation objective [2]. Au point de vue spirituel, dans le domaine interne, les Etats ont également reconnu une limitation, puisqu'ils consentent à traiter avec une Institution, qui représente des intérêts religieux qui sont, pour eux, des intérêts nationaux. Seulement ici, la différence très nette s'aperçoit, c'est que personne ne songe à doter une Institution religieuse, revêtue juridiquement par l'Etat d'une souveraineté spirituelle, d'une force contraignante pour faire respecter son indépendance et son autonomie dans le domaine qui lui est propre, et il s'en suit, que, si la limitation au temporel deviendra, dans un avenir proche, quelque chose de juridiquement organisé, au point de vue spirituel, cette autolimitation de l'Etat

(1) On a critiqué ce caractère volontariste de la limitation de la souveraineté des Etats, mais y a-t-il moyen de parler autrement ? Dire que cette limitation s'impose à eux, est-ce parler plus clairement ? Du point de vue moral, peut-être, mais du point de vue juridique (le droit positif étant essentiellement à base de contrainte) c'est véritablement parler pour ne rien dire.

(2) Nous citerons, parmi tant d'autres, une phrase particulièrement suggestive sous la plume de M. Nogaro : *La mystique du désarmement* (*Dépêche de Toulouse*, 1er septembre 1931).

« Le désarmement n'aura sa véritable efficacité que s'il est accompagné de la formation d'une force internationale permanente, ou tout au moins, d'une organisation rigoureuse de la protection mutuelle... »

Reste à chercher la formule pratique de cette organisation de la protection mutuelle : peut-être, pour le moment suffirait-il de codi-

restera purement subjective et, partant, sujette à révision et à atermoiement; mais le principe de droit n'en existe pas moins. L'Etat reconnaissant son incompétence dans le domaine spirituel, donne naissance à la souveraineté spirituelle [1]. Mais, au cas de conflit, on conçoit facilement que l'Etat soit prêt à nier cette souveraineté spirituelle qu'il a reconnue, ou tout au moins, à nier certaines de ses attributions et à faire prévaloir sa volonté, car on ne peut concevoir un supérieur humain venant départager ces deux autorités; la théorie de droit divin à laquelle se rattachent les Pontifes ne leur permettrait pas d'être parties devant un Tribunal international. L'Etat ne peut donc se tracer, dans le domaine de la souveraineté spirituelle, que des règles d'autolimitation subjective, ce qui rend la reconnaissance de cette souveraineté forcément précaire [2]. Telle est, en résumé, l'explication que

---

fier, pour en assurer l'application immédiate dans tous les pays, les moyens de contrainte économique énoncés à l'art. 16 du Pacte (dans ce sens un article de M. Ph. Nel, *Mercure de France*, 1er février 1932).

(1) A notre sens des formules comme celle-la, « l'Etat n'a ni le droit, ni la volonté, ni la possibilité d'absorber le spirituel », sont à rejeter entièrement ; que ces affirmations aient une valeur du point de vue du Droit Idéal, nous n'y contredisons point, mais, en droit, la souveraineté spirituelle n'existe que dans la mesure où l'Etat veut bien la reconnaître ; en la reconnaissant il ne la créée pas, nous le répétons, mais il lui donne la vie juridique, c'est tout ce que le juriste a besoin de savoir.

(2) Certains se récrieront et diront que la souveraineté spirituelle existe en soi et pour soi, indépendamment de la volonté de l'Etat, qu'elle a existé avant l'Etat et que la reconnaissance de celui ci est un fait dont il n'y a pas à tenir compte. M. JARRIGE a même écrit que, dans le cas où l'Etat, pour trancher un conflit, fait prévaloir sa volonté « ce n'est qu'une nécessité de fait » (op. cit., page 208). Or, à notre avis, l'Etat faisant prévaloir sa volonté, crée, qu'on le veuille ou non, du droit, que ce droit soit contraire au droit naturel, ou aux règles d'autolimitation que l'Etat s'était tracé. Le progrès du droit consiste précisément à amener l'Etat, sous la poussée d'idées politiques favorables à se lier objectivement, en créant des institutions qui finiront par s'imposer à lui. Dans le domaine spirituel, il ne peut en être de même ; voilà pourquoi,

nous proposons. Si nous rattachons l'existence juridique de la souveraineté spirituelle, telle que l'ont dégagée MM. Le Fur et Jarrige, à la reconnaissance du Saint-Siège de la part des Etats, ce n'est pas que nous pensons, qu'à défaut de cette reconnaissance, cette zone remise au pouvoir religieux n'existerait pas de la même façon, du point de vue théorique, cela ne fait aucun doute, mais du point de vue juridique, nous le nions absolument.

Une règle de droit se reconnaît à l'application possible de la contrainte, pour la ramener à exécution, voilà pourquoi les positivistes construisent tout leur système autour de la notion d'Etat. On s'imagine avoir réfuté cette règle en montrant qu'il y a des institutions nées avant l'Etat et qu'il est absurde de dire qu'elles n'ont d'existence juridique qu'autant que l'Etat les reconnaît. Ces considérations historiques n'ont en réalité aucune valeur sur les questions de titre juridique. Pour parvenir à la vie juridique, il faut un titre reconnu par ceux qui détiennent la plus grande force. Les Etats ont pensé que le Pape possédait ce titre, parce que, soit en se proclamant chrétiens, soit en établissant la liberté religieuse dans les temps modernes, ils ont considéré qu'il y avait un domaine qu'ils s'interdisaient de franchir, et, partant, ils ont consacré l'existence d'une autre souveraineté, la souve-

---

nous l'avons dit, toutes les tentatives qui consistent à rapprocher le Saint-Siège de la S. D. N. nous semblent fausses : dans les deux cas, il y a bien une Institution Internationale reconnue comme telle par les Etats ; mais tandis que les gouvernants cherchent à octroyer une force contraignante à la S. D. N. pour lier leur volonté toujours défaillante, rien de tel ne peut être et ne pouvait être prévu en ce qui concerne le Saint-Siège, *ce qui, pratiquement, réduit l'intérêt de la reconnaissance de la souveraineté spirituelle.*

raineté spirituelle, en traitant avec elle comme avec un Etat souverain.

Si, du point de vue international, avant comme après les Accords de Latran, le Pape demeure une personne du Droit des Gens, il ne faudrait pas conclure que la liberté de territoire qui a été reconnue au Souverain Pontife ne soit pas susceptible d'engendrer quelques modifications, en ce qui concerne, notamment, le domaine du droit administratif et du droit international privé. Nous allons en dire quelques mots très brefs.

A. — *Les conséquences internationales de la liberté de territoire dans le domaine du droit administratif international.*

En tant qu'Institution internationale, à laquelle a été reconnue la non-sujétion juridique temporelle vis-à-vis de tout autre Etat, le Pape, dans l'intérêt de cette liberté de territoire, afin d'en tirer tout le bénéfice possible, dans la mesure où les Etats le permettront et dans la mesure aussi, où il y sera intéressé, peut être amené à intervenir dans l'organisation des services publics internationaux, soit en participant aux conférences réunies à cette fin (puisqu'on se trouve en dehors des termes stricts de l'article 24 et que, pas plus en droit international qu'en droit privé, les renonciations ne se présument) [1], soit en adhérant aux conventions déjà signées entre les Etats. A ce sujet l'activité du Saint-Siège pourra, semble-t-il, se déployer. M. Tostain, dans sa thèse [2], nous a donné

(1) Le Pape a été représenté, officiellement, au congrès international d'aviation de Budapest (1930) par l'avocat Me Angelini, juge-instructeur de la Cité du Vatican, et par le Père Scatizzi, professeur de mathématiques à l'Université Grégorienne.

(2) Tostain, op. cit., pages 70 et suivantes.

des exemples caractéristiques; c'est ainsi que, mentionnant l'installation dans la Cité du Vatican d'un poste de T. S. F. un des plus considérables du monde (200 kilowats), l'auteur nous a montré les nombreux problèmes juridiques que peut faire naître l'organisation de la T. S. F. dans les divers Etats (distribution des ondes, limitation conventionnelle d'interruption de leur passage, à tel point qu'un congrès juridique international s'est réuni à Paris, en 1928, pour examiner les droits et les devoirs des Etats en la matière). Il est certain, comme le dit Tostain, « qu'étant donnée l'importance de la T. S. F., dans la Cité du Vatican, le Pape aura intérêt à intervenir dans les conventions internationales qui la régiront » [1].

De même, nous mentionnerons sans y insister, que le problème des communications internationales (depuis que le Pape a son train et sa Gare) est susceptible d'intéresser, dans une certaine mesure, le Saint-Siège. Il en est de même du problème de l'accès à la mer des Etats enclavés. Ces problèmes ont d'ailleurs reçu une solution, à la convention de Barcelone en 1921, à la convention de Genève en 1923, à la suite des conférences qui se sont tenues du 15 au 18 novembre 1923.

On sait, d'autre part, que le Saint-Siège a demandé

---

(1) Ce qu'il importe de marquer c'est que le Saint-Siège ne participera pas à ces conventions en tant qu'Etat. Son rôle sera, dès lors, sans proportion définie avec la grandeur de la Cité du Vatican, et ainsi que le reconnaît TOSTAIN (op. page 74) si, on suppose une convention sur la répartition des ondes radio-électriques quelle que soit la part faite au Saint-Siège, « elle sera très supérieure à celle d'Etat de grandeur similaire s'il en existait. » Qu'est-ce à dire encore une fois, sinon qu'en aucune façon, la Cité du Vatican ne peut être considérée comme un Etat.

(2) En octobre 1929, le Bureau International de l'Union Télégraphique à Berne, a inscrit le bureau Cité du Vatican à sa nomenclature officielle.

et obtenu son admission dans l'Union Postale Universelle (juillet 1929), dont le Siège est à Berne [2], et, qu'une convention, en date du 29 juillet 1929, a été conclue entre la Cité du Vatican et le Royaume d'Italie.

B. — *Les conséquences internationales de la liberté de territoire dans le domaine du droit international privé.*

Les conséquences internationales de la liberté de territoire vont se manifester, dans le domaine du droit international privé, en ce qui concerne les citoyens Vaticans et les conflits de lois. Nous ne pouvons insister sur les conflits de lois et de juridictions qui peuvent se produire dans la Cité du Vatican (on sait que le Saint-Siège a adopté les règles de droit international privé, en vigueur en Italie au 7 juin 1929, à l'exception de la convention de La Haye et sauf les dérogations qui ont été expressément prévues : article 17, loi Vaticane sur les sources du Droit) [1]. Nous nous bornerons, à quelques indications sur les conséquences internationales de l'adoption de la citoyenneté Vaticane. Ici, nous nous heurtons à des difficultés particulières, qui tiennent à ce fait, nous le savons déjà, que la citoyenneté Vaticane n'est pas une nationalité assimilable aux autres, mais fait partie de cet ensemble d'institutions destinées à affirmer l'indépendance du Souverain Pontife et strictement adaptées à cette fin. Ainsi l'adoption de la citoyenneté Vaticane va créer des conflits positifs de nationalités et même des cas d'heimatlosat. En voici divers exemples :

---

(1) Voir les développements de FRAGONARD (op. cit. p. 120 et suiv.). qui a fait ressortir les données propres à la Cité du Vatican. eu égard au caractère exceptionnel de la citoyenneté Vaticane ; par exemple, le problème du respect international des droits acquis, se posera dans des conditions un peu spéciales (voir ce que dit l'auteur, p. 126).

1° La citoyenneté Vaticane peut être acquise, sans l'assentiment de celui à qui elle est conférée, en vertu des règles d'institution canonique. Or, un Etat ne peut accepter qu'un national lui soit ainsi soustrait sans son consentement; nous pouvons donc nous trouver, en présence d'un citoyen vatican, ayant conservé sa nationalité antérieure (le traité a d'ailleurs parfaitement prévu une éventualité semblable). Il en sera ainsi du Français qui se trouve encore, dans le délai de dix ans après son incorporation dans l'armée et qui n'a pas obtenu l'autorisation prévue par la loi du 10 août 1927. Il est vrai que ce Français pourra tomber sous le coup de l'article 9, § 4 de la loi de 1927, qui attache la perte de la nationalité française à tout Français qui conserve un emploi dans un service public d'un pays étranger, nonobstant l'injonction qu'il aura reçue de le résigner. Il y aurait, d'ailleurs, des précédents (voir par exemple la circulaire de M. de Persigny, en 1862, qui déclarait déchus de la qualité de Français, les jeunes gens qui étaient zouaves Pontificaux. — *Imbart La Tour*, op. cit., p. 59). Mais il semble, qu'à l'heure actuelle, si on voulait éviter ce cas de double nationalité, au lieu d'appliquer une déchéance, on pourrait utiliser une disposition de la loi de 1927 qui prévoit le cas où un Français peut être autorisé à conserver sa nouvelle nationalité, par décret du Président de la République.

2° La citoyenneté Vaticane étant essentiellement temporaire puisqu'elle est liée à la résidence stable dans la Cité du Vatican, et que, d'autre part, elle n'est pas susceptible d'être acquise, *jure sanguinis*, peut faire naître des cas d'heimatlosat. Nous citerons, pour plus de commodité, les cas qui sont susceptibles de se

produire, eu égard à la loi française du 10 août 1927 et qui concernent :

a) L'enfant né, en France, de citoyens Vaticans, au cas où ses parents n'y seraient pas nés (il est vrai que cet enfant, si il a son domicile en France à sa majorité, pourra devenir Français, ou réclamer la nationalité Française durant sa minorité);

b) Les anciens Français cessant d'être citoyens Vaticans.

Cependant, pour pallier à ce dernier cas d'heïmatlosat, l'article 9 § 2 du traité prévoit que cet individu sera considéré, en Italie, comme Italien, tandis que l'article 2 de la loi de 1927 stipule qu'il pourra redevenir Français, par décret du Président de la Répupublique, à condition qu'il vienne résider en France.

Etant donné les conditions très particulières de la citoyenneté Vaticane, certains ont pensé, afin d'éviter les risques aussi graves qu'un changement et une réintégration de Nationalité, que *la citoyenneté Vaticane ne devrait jamais faire perdre l'ancienne nationalité* [1], ce qui est encore un argument pour établir que la citoyenneté vaticane n'est pas une véritable nationalité. On peut donc prévoir que le Saint-Siège sera amené à passer des conventions avec des Etats étrangers, pour pallier à ces inconvénients. Ces conventions, il est vrai, ne concernent qu'un petit nombre de personnes; mais, il ne faut pas oublier qu'il peut s'agir de personnages considérables dans la hiérarchie ecclésiastique.

---

(1) Une solution ingénieuse serait celle qui a prévalu à l'Ile Maurice pour nos missionnaires. La nationalité britannique leur permet d'exercer, sur place, charges et influence, mais se superpose sans la détruire à leur nationalité d'origine.

Telles sont les quelques indications, que nous avons cru pouvoir donner, sur les conséquences internationales de la liberté de territoire consacrée par le Traité politique. N'ayant pas reconnu au Saint-Siège la qualité d'Etat, nous ne pensons pas que ses droits de Personne privée à l'étranger puissent être modifiés [1].

Comme on le voit, les Accords de Latran ont laissé intact le problème de la condition internationale du Saint-Siège; avant, comme après 1929, c'est la même situation qui continue et c'est le cas, en terminant, de rappeler la phrase de M. le Professeur Le Fur que nous avons mise en tête de notre travail; il ne saurait y avoir de meilleure conclusion. « J'espère avoir montré comment les Accords de Latran, pour intéressants qu'ils sont, en ce qu'ils suppriment un long conflit, entre le Saint-Siège et l'Italie, ont laissé intact tout le problème juridique des rapports entre le Saint-Siège et les Etats en général. C'est un problème, d'ordre international, ou mieux intergroupal, qui se posait bien avant ces Accords, et se posera après eux, un problème que l'Italie ne pouvait résoudre, à elle seule : elle pouvait seulement en faciliter la solution, et c'est ce qu'elle a fait, en affirmant la complète indépendance du Saint-Siège à base territoriale très réduite mais désormais incontestée ».

---

(1) Sur cette question, voir RIVET (op. cit. p. 184 et suiv.). En théorie, les Etats qui reconnaissent la Souveraineté spirituelle du Saint-Siège, devraient lui accorder les mêmes droits qu'aux Personnes morales nationales ; pratiquement, c'est aux Personnes publiques étrangères que les Etats, jusqu'ici, ont assimilé le Saint-Siège, redoutant sans doute la formation de biens de mainmorte.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Les Accords de Latran résolvant la Question Romaine, ont précisé un nouveau mouvement d'organisation internationale, qui tend à juxtaposer aux Etats, *des organismes internationaux reconnus par eux*, pour défendre des intérêts internationaux, tels que ceux de l'Internationale ouvrière, de la grande industrie, des communications commerciales, par poste, voies ferrées, voies d'eau, etc... Les Etats acceptent, de plein gré, cette limitation à leur compétence, limitation parallèle ou limitation concurrente. Moins qu'autrefois, la Papauté apparaîtra comme une institution unique, une anomalie en matière de Droit International.

Certes, nous eussions préféré, pour notre part, une solution plus correcte de ce long litige. La liaison de deux actes, aussi différents que le Traité politique et le Concordat, n'échappe pas à la critique, puisque, dans l'esprit de l'un des deux contractants au moins, ces deux actes sont solidaires. « *Simul stabunt, aut simul cadunt* ». Or, la Question Romaine est définitivement résolue, ainsi que l'ont formellement proclamé les deux Hautes Parties contractantes; on conçoit mal, d'ailleurs, le Pape s'enfermant à nouveau au Vatican protestant contre l'usurpateur et faisant revivre ses anciennes prétentions territoriales...

Voilà pourquoi on peut penser que, malgré les heurts inévitables qui porteront sur l'application du Concordat, et qui proviennent, principalement, des divergen-

ces fondamentales entre l'essence même du fascisme, qui ramène tout à l'Etat, et les principes chrétiens qui proclament la dignité de la personne humaine, ou, plus précisément, entre les conceptions fascistes en matière d'éducation et celles du Pape relatives à l'existence de cercles de Jeunesse dépendant de l'Action catholique, *les deux Parties s'arrangeront pour faire durer le Concordat et le Traité.* Le Pape et Mussolini y sont tous deux intéressés. Le premier, parce que la Question Romaine serait remise en cause, le second, parce que le désaccord lui infligerait, la première, mais la plus cinglante de ses défaites politiques. C'est la conclusion à laquelle aboutissait M. Pinon dans un article de la *Revue des Deux Mondes* du 15 juillet 1929; nous y adhérons pleinement et le récent conflit de juin 1931 n'a pas modifié notre point de vue [1].

(1) Cependant le récent conflit de mai-juin 1931 a revêtu, à certains moments une telle violence que certains journalistes n'ont pas hésité à lancer le bruit de la dénonciation des Accords ; c'est qu'en effet, malgré le Concordat, il est un point sur lequel le Vatican et le fascisme n'ont jamais été d'accord, c'est le problème de l'éducation de la jeunesse.

L'Etat fasciste revendique la formation morale de la jeunesse, qu'il prétend couler à son moule, imprégner de ses idées, et de ses espoirs ; or, sur ce point, il devait se heurter à une conception particulière de l'Eglise Catholique, qui ne peut pas se désintéresser de l'éducation religieuse de la jeunesse, qui prétend avoir pour elle, ses clubs et associations professionnelles. Or, en Italie, la liberté de réunion a été complètement supprimée si ce n'est pour les adhérents du Parti fasciste et pour les organisations dépendant de l'Action catholique (art. 43 du Concordat), en spécifiant le but strictement confessionnel de cette association. Tout le différend Italo-Vatican provient donc du point de savoir, si les associations dépendant de l'Action catholique ont transgressé l'art. 43 du Concordat.

D'un côté, on affirme que l'Action catholique « vaste association hétéroclite, groupant dans son sein, des jeunesses universitaires, d'anciennes formations de boys-scouts supprimées par le fascisme, des cercles post-scolaires et beaucoup d'affiliés de l'Ancien Parti populaire, *était devenue un centre d'agitation contre le régime* » (voir la *Petite Gironde*, 3 juin 1931, un article anonyme intitulé : *Le Fascisme contre le Vatican*).

Mussolini n'a-t-il pas déclaré, dans son Discours au Sénat, du 29 mars 1929 : « La Paix durera parce que,

---

De l'autre côté, on soutient, au contraire, le caractère purement religieux de l'Action catholique. Le conflit n'est pas demeuré uniquement sur le terrain doctrinal ; des actes de violence contre les personnes et contre les biens ont été commis, même dans les immeubles, qui, aux termes du Traité, sont munis du privilège d'extraterritorialité, en même temps que le Gouvernement ordonnait la fermeture des cercles catholiques et y faisait apposer les scellés. Le Pape a énergiquement protesté contre la violation du Traité et du Concordat ; il a adressé deux notes au Gouvernement Italien, et, dans une encyclique, il a dénoncé à l'opinion publique cet accaparement de l'intelligence d'un peuple au service de l'Etat. C'est à ce propos que dans un article de la *Dépêche de Toulouse* (16 juillet 1931 intitulé *Les Deux Glaives*), M. G. Scelle devait écrire : « Il ne s'agit pas seulement de la lutte entre l'Eglise et l'Etat... mais de plus encore, de la lutte entre l'asservissement à la Société, et l'indomptable besoin d'autonomie de l'individu... Sans doute, c'est sa propre cause que le Chef de la catholicité prétend défendre; mais indirectement, en s'élevant contre la théorie totalitaire du fascisme, en prétendant réserver à la conscience, en matière d'éducation religieuse, un domaine intangible, ce sont *les droits de la personne humaine que Pie XI aboutit à sauvegarder.* » Cependant, malgré la violence des polémiques, un accord ne paraissait pas impossible ; le Gouvernement Italien ayant donné aux préfets la possibilité de procéder à la réouverture des locaux appartenant aux Associations de la Jeunesse Catholique avait consacré un important geste d'apaisement ; de son côté, le Pape avait reconnu le bien fondé de certaines revendications fascistes ; aussi ne fut-on pas trop surpris, lorsque le 3 septembre l'Agence Stephani (voir *Le Temps* du 4 septembre 1931) annonça qu'un accord entre le gouvernement fasciste et le Saint-Siège avait abouti.

En voici les termes :

« L'Action catholique italienne est essentiellement diocésaine, et dépend directement des évêques, qui en choisissent les dirigeants ecclésiastiques et laïques.

Ne pourront pas être choisis, comme dirigeants, des personnalités appartenant à des partis adversaires du régime.

Conformément à ses buts qui sont d'ordre religieux et spirituel, l'Action catholique ne s'occupe pas de politique et, dans la manifestation extérieure de son activité, ainsi que dans son organisation, elle s'abstient de tout ce qui est la marque particulière et traditionnelle des partis politiques.

Le drapeau des sections locales de l'Action catholique sera le drapeau national.

L'Action catholique ne s'occupe pas, dans son programme, de la constitution d'associations professionnelles et de syndicats corporatifs ; par conséquent, elle ne se propose pas des buts d'ordre syndical.

avant tout, cette paix n'est pas une trouvaille faite dans la rue, par hasard. C'est le résultat de trois

---

Les sections intérieures professionnelles, actuellement existantes, conformément à la loi du 3 avril 1926 sont créées pour des buts exclusivement spirituels et religieux.

Elles se proposent, en outre, afin de répondre toujours mieux, en tant que syndicat juridiquement constitué, au principe de la collaboration des classes, de contribuer à la réalisation des buts sociaux et nationaux que l'Etat s'est donné la tâche d'atteindre dans l'actuelle organisation des pays catholiques.

Les associations de la jeunesse dépendant de l'Action catholique s'appelleront : « Association de la jeunesse de l'Action Catholique ». Les dites associations pourront avoir des cartes et des insignes correspondant étroitement à leur essence religieuse, et il ne pourra exister pour différentes associations, d'autres drapeaux que le drapeau national et les étendards religieux.

Les associations locales s'abstiendront de toute activité, de nature athlétique et sportive et se limiteront uniquement à des réunions de caractère récréatif et éducatif et ayant la religion comme fin. »

On remarquera que le caractère exclusivement confessionnel de l'Action catholique est nettement précisé, ce sont les évêques qui choisissent ses dirigeants, ceux-ci ne doivent pas être pris parmi les adversaires du régime, il s'agit principalement des anciens membres du Parti Populaire dont le *Lavoro Fascista* avait publié de longues listes ; quant à l'activité corporative de l'A. C. dans la mesure où elle est licite (loi du 3 avril 1926) elle est étroitement circonscrite ; son objet doit être exclusivement spirituel et religieux, dans la collaboration avec les autres associations fascistes « pour la réalisation des buts sociaux et nationaux de l'Etat ». Quant aux Jeunesses catholiques, afin de bien établir qu'il ne s'agit pas d'organismes qui puissent concurrencer les jeunesses fascistes, elles changent de nom ; leur but est essentiellement religieux, et toute activité sportive leur demeure interdite. Enfin, le drapeau de ces associations est le drapeau national et les étendards religieux. Il est curieux de noter que le Gouvernement n'exprime aucun regret pour les incidents de ces derniers mois, et le contrôle religieux sur les œuvres fascistes n'est pas renforcé, ce que certains avaient laissé prévoir comme contre-partie des abandons du Saint-Siège ; ce *modus vivendi*, qui consacre, au moins en apparence, une victoire du fascisme, va-t-il faire disparaître toute occasion irritante de conflit ? Peut-être, au moins momentanément; en tout cas *la question doctrinale demeure entière ;* un simple arrangement diplomatique ne pouvait d'ailleurs la trancher ; les parties sur ce point restent sur leur position. A l'heure actuelle, toutefois, les rapports semblent particulièrement bons. C'est ainsi que le Pape vient de conférer successivement au Roi d'Italie et au Prince héritier, l'Ordre Suprême du Christ, qui est la haute distinction pontificale, et à M. Mussolini l'Ordre de l'Eperon d'Or

années de longues, difficiles et délicates négociations [1].

Dans tous les cas, la solution de la Question Romaine laisse intact le problème de la condition internationale de la Papauté.

De 1870, époque à laquelle celle-ci a disparu de la scène internationale, en tant qu'Etat Souverain, à 1929, il nous a été facile de montrer, à la suite de Karl Strupp, que le Pape était demeuré une Personne du Droit des Gens, sur la base des envoyés diplomatiques qu'il accrédite auprès des Etats et qui sont accrédités auprès de lui, ainsi que sur la base des Traités qu'il conclut avec ceux-ci.

La Loi des Garanties bien que nécessaire, au point de vue de la politique internationale, à raison de la situation particulière où se trouvait l'Italie et qui lui faisait de la sorte, vis-à-vis des autres Puissances, un devoir moral de sauvegarder l'indépendance du Pontife Romain, n'en demeurait pas moins une loi nationale, une « *res inter alios acta* » vis-à-vis des tiers et, par conséquent, impuissante à dispenser, ou à retirer au Pape, la qualité de Personne souveraine du Droit des Gens.

C'est l'*attitude* des Puissances vis-à-vis du Pontife, qui permettait au juriste d'affirmer, jusqu'à ces derniers temps, la personnalité souveraine du Pape; la

---

(*Ouest-Eclair*, 9 janvier 1932, page 3). Enfin le 11 février 1932, M. Mussolini a été solennellement reçu par le Pape Pie XI avec les honneurs réservés aux Souverains. C'était la première fois que le Duce se rendait au Vatican depuis la signature des Accords. L'audience Pontificale dura une heure. Le cardinal-secrétaire d'Etat Pacelli, devait immédiatement aller au Palais de Venise pour rendre, au chef du Gouvernement Italien, la visite qu'il venait de faire au Souverain Pontife. (Voir des détails dans le *Temps*, n° du 12 février 1932).

(1) *Doc. Cath.* 15-22 juin 1929, t. 21, col. 1589.

Loi des Garanties demeurant seulement un élément d'appréciation.

A l'heure actuelle, à la Loi des Garanties, acte unilatéral de l'Etat Italien, a été substitué un Accord entre le Souverain Pontife et le roi d'Italie, qui, à la liste des libertés que lui reconnaissait déjà la Loi des Garanties, en a ajouté une autre que nous avons appelée : « *La liberté de territoire* » : c'est ainsi que nous avons cru devoir interpréter la puissance souveraine qui a été reconnue au Pape dans l'étendue de la Cité du Vatican; celle-ci crée, à la charge de l'Italie, des obligations nouvelles; des liens nouveaux se forment entre les deux pouvoirs sans qu'il en résulte la création d'un Etat.

Mais, de même que la Loi des Garanties, les Accords de Latran demeurent un acte particulier qui résolvent un conflit, mais qui laissent intact un problème que l' « *Italie ne pouvait résoudre à elle seule* », comme l'a fort bien dit le Professeur Le Fur.

L'attitude des Puissances, seule, a valeur internationale; et cette attitude ne s'est pas, et ne pouvait pas se modifier depuis les récents Accords, puisque la non-sujétion juridique du Pape se trouve, à l'heure actuelle, consacrée sur la base d'une souveraineté territoriale réduite, mais certaine. Certains problèmes juridiques, humiliants pour la Papauté, certaines contradictions ont disparu; mais la condition de la Papauté demeure depuis 1929 ce qu'elle a été de 1870 à cette date; la reconnaissance des Etats, qui en droit, dispense seule la personnalité internationale, continue, comme auparavant à lui consacrer cette qualité.

Les Accords de Latran ont simplement doté une Institution internationale, reconnue comme telle par les Etats, d'un statut temporel conforme à sa dignité

et à sa mission dans le monde : la propagation de la foi, la sauvegarde des intérêts catholiques, et, peut-être même, *la défense de tout ce qui est religieux* [1]. Réserve faite de la liaison du Traité et du Concordat, nous concluons, avec M. Delos, que ce nouveau statut qui marque la « spiritualisation maxima de l'Eglise », longtemps rivée à la gestion d'un Etat, apporte à la Question Romaine une solution franche et solide « puisqu'on *entérine en la précisant et en l'épurant une situation de fait qui s'est établie peu à peu* » [2].

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Rennes, le 23 janvier 1932.

Le Recteur :
DAVY.

VU :
Le Président de Thèse :
L. CAVARÉ.

VU :
Le Doyen :
CH. BODIN.

---

(1) Voir PERNOT, op. cit., p. 210. Au sujet de Pie XI, l'auteur écrit : « Il n'intervient pas seulement en faveur de son Eglise et des Catholiques, il estime que toutes les Eglises, toutes les Communautés religieuses ont droit à la sollicitude et à la protection du Pape de Rome. Il demande lui-même à Lénine la grâce du patriarche Tykhon, et proteste contre la réquisition des objets sacrés enlevés aux Eglises orthodoxes. »

(2) DELOS, art. cit., p. 467.

Documents Annexes [1]

(1) On trouvera dans les pages qui suivent la reproduction de la loi des Garanties, et le texte des Accords de Latran. Nous n'avons pas cru cependant utile de donner ici, le plan des immeubles qui figurent dans les annexes II et III, à la suite du Traité Politique ; par contre nous reproduisons, d'après le Larousse illustré (N° d'avril 1930), un plan de Rome, situant les biens attribués à la Cité du Vatican.

ANNEXE I

LOI DU 13 MAI 1871

SUR LES PRÉROGATIVES DU SOUVERAIN PONTIFE ET DU SAINT-SIÈGE ET SUR LES RELATIONS DE L'ETAT AVEC L'EGLISE [1] (*abrogée par l'article 26 du Traité de Latran*).

TITRE PREMIER

Prérogatives du Souverain Pontife et du Saint-Siège

ART. I[er]. — La personne du Souverain Pontife est sacrée et inviolable.

ART. II. — L'attentat contre la personne du Souverain Pontife et la provocation à le commettre sont punis des peines établies pour l'attentat et la provocation à le commettre contre la personne du roi.

Les offenses et les injures publiques, commises directement contre la personne du Pontife, par des discours, des actes, ou par les moyens indiqués dans l'article 1[er] de la loi sur la presse, sont punies des peines établies à l'article 19 de cette même loi.

---

(1) Nous empruntons le texte de cette loi, traduite de l'italien par M. H. BARDOUX, avocat à la Cour de Paris, à l'*Annuaire de législation étrangère*, 1871, pages 289 et suiv. La loi des Garanties a été publiée pour la première fois en France, par *M. Louis Teste* dans un ouvrage intitulé : *Notes sur Rome et sur l'Italie.* On en trouvera aussi le texte dans l'ouvrage de M. DEVOGHEL : *La Question Romaine sous Pie XI et Mussolini* (pages 257 et suiv.), ainsi que dans le *Rec. des textes de droit, intern. public*, 1928, p. 91, publié par M. LE FUR et G. CHKLAVER.

Lesdits délits tombent sous l'action publique et sont de la compétence de la Cour d'Assises.

La discussion sur les matières religieuses est pleinement libre.

ART. III. — Le Gouvernement Italien rend au Souverain Pontife, sur le territoire du royaume, les honneurs souverains et la prééminence d'honneur qui lui est reconnue par les souverains catholiques.

Le Souverain Pontife a la faculté de conserver le nombre accoutumé de gardes attachés à sa personne et à la garde des palais, sans préjudice des obligations et du devoir résultant pour ces gardes des lois en vigueur dans l'Etat.

ART. IV. — Est conservée en faveur du Saint-Siège la dotation d'une rente annuelle de 3.225.000 lires.

Avec cette somme, égale à celle inscrite au budget romain sous le titre : *Palais apostoliques, sacré collège, congrégations, ecclésiastiques, secrétairerie d'Etat et représentation diplomatique à l'étranger,* il sera pourvu au traitement du Souverain Pontife et aux divers besoins ecclésiastiques du Saint-Siège, à la manutention ordinaire et extraordinaire et à la garde des palais apostoliques et de leurs dépendances, aux salaires, gratifications et pensions des gardes dont il est parlé dans l'article précédent, et des attachés à la Cour Pontificale, et aux dépenses éventuelles, ainsi qu'à la manutention et à la garde des musées et bibliothèques qui en font partie, et aux traitements, gages et pensions de ceux qui y sont employés.

Ladite dotation sera inscrite au grand livre de la dette publique sous forme de rente perpétuelle et inaliénable au nom du Saint-Siège, et pendant la vacance du Siège, on continuera à la payer pour faire face aux nécessités de l'Eglise romaine dans cet intervalle.

Elle sera exempte de toute espèce de taxe et de charge gouvernementale, communale ou provinciale, et elle ne pourra être diminuée quand bien même le Gouvernement Italien se résoudrait postérieurement à prendre à sa charge la dépense concernant les musées et les bibliothèques.

ART. V. — Le Souverain Pontife, outre la dotation établie dans l'article précédent, continuera à jouir des palais apostoliques du Vatican et de Latran, avec tous les édifices,

jardins et terrains qui en dépendent, ainsi que la villa Castel-Gandolfo, avec toutes ses attenances et dépendances.

Lesdits palais, villa et annexes, comme aussi les musées, les bibliothèques et les collections d'art et d'archéologie y existant, sont inaliénables, exempts de toute taxe ou charge, et d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Art. VI. — Durant les vacances du Siège Pontifical, aucune autorité judiciaire et politique ne pourra pour quelque cause que ce soit, apporter ni empêchement ni restriction à la liberté personnelle des cardinaux.

Le Gouvernement pourvoit à ce que les Assemblées de conclaves et de conciles œcuméniques ne soient troublées par aucune violence extérieure.

Art. VII. — Aucun représentant de l'autorité publique ou agent de la force publique ne peut, pour accomplir des actes de son office, s'introduire dans les palais et lieux qui sont la résidence habituelle ou la demeure temporaire du Souverain Pontife, ou dans lesquels se trouve rassemblé un conclave ou un concile œcuménique, sinon avec l'autorisation du Sonverain Pontife, du conclave et du concile.

Art. VIII. — Il est interdit de procéder à des visites, perquisitions ou séquestres de papiers, documents, livres ou registres dans les offices ou congrégations pontificales investies d'attributions purement spirituelles.

Art. IX. — Le Souverain Pontife est pleinement libre de remplir toutes les fonctions de son ministère spirituel et de faire afficher à la porte des basiliques et églises de Rome tous les actes du susdit ministère.

Art. X. — Les ecclésiastiques qui, par leurs fonctions participent à Rome à l'émanation des actes de l'autorité spirituelle du Saint-Siège ne sont sujets à raison de ces actes, à aucune recherche, investigation ni poursuite de la part de l'autorité publique.

Tout étranger, investi à Rome d'une fonction ecclésiastique jouit des garanties personnelles appartenant aux citoyens italiens en vertu des lois du royaume.

Art. XI. — Les envoyés des gouvernements étrangers près de Sa Sainteté jouissent dans le royaume de toutes les prérogatives et immunités accordées aux agents diplomatiques selon le droit international.

Les offenses dont ils seraient l'objet seront punies des

peines portées contre les offenses faites aux envoyés des puissances étrangères près le Gouvernement Italien.

Les envoyés de Sa Sainteté près des gouvernements étrangers sont assurés, dans le territoire du royaume, des prérogatives et des immunités en usage suivant le même droit, tant pour se rendre au lieu de leur mission que pour en revenir.

Art. XII. — Le Souverain Pontife correspond librement avec l'épiscopat et avec tout le monde catholique, sans aucune ingérenée du Gouvernement Italien.

A cette fin, faculté lui est donnée d'établir au Vatican ou dans ses autres résidences des bureaux de poste et de télégraphe servis par des employés de son choix.

L'Office postal pontifical pourra correspondre directement sous paquet cacheté avec les bureaux de poste d'échange des administrations étrangères ou remettre ses propres correspondances aux bureaux italiens. Dans les deux cas, le transport des dépêches ou des correspondances munies du timbre de l'Office pontifical sera exempt de toute taxe ou frais sur le territoire italien.

Les courriers expédiés au nom du Souverain Pontife seront assimilés dans le royaume aux courriers de cabinet des gouvernements étrangers.

Le bureau télégraphique pontifical sera relié avec le réseau télégraphique du royaume aux frais de l'Etat.

Les télégrammes transmis par ledit bureau avec la mention certifiée de *pontificaux* seront reçus et expédiés avec les prérogatives établies pour les télégrammes d'Etat, et avec une exemption de toute taxe dans le royaume.

Les mêmes avantages sont assurés aux télégrammes du Souverain Pontife ou envoyés par son ordre qui, munis du timbre du Saint-Siège, seront présentés à quelque bureau télégraphique que ce soit dans le royaume.

Les télégrammes adressés au Souverain Pontife seront exempts des taxes mises à la charge des destinataires.

Art. XIII. — Dans la ville de Rome et dans les six sièges suburbains, les séminaires, les académies, les collèges, et les autres institutions catholiques, fondés pour l'éducation et la formation des ecclésiastiques, continueront à dépendre uniquement du Saint-Siège, sans aucune ingérence des autorités scolaires du royaume.

TITRE II

Relations de l'Etat avec l'Eglise

Art. XIV. — Est abolie toute restriction spéciale à l'exercice de droit de réunion des membres du clergé catholique.

Art. XV. — Le Gouvernement renonce au droit de *legazia apostolica* en Sicile, et dans tout le royaume au droit de nomination et de proposition aux bénéfices majeurs.

Les Evêques ne seront pas requis de prêter serment au roi.

Les bénéfices majeurs ou mineurs ne peuvent être conférés qu'à des citoyens du royaume, excepté dans la ville de Rome et dans les sièges suburbains.

Il n'est rien innové pour la collection des bénéfices de patronage royal.

Art. XVI. — Sont abolis l'exéquatur et le placet royal et toute autre forme d'autorisation gouvernementale pour la publication et l'exécution des actes des autorités ecclésiastiques.

Cependant, jusqu'à ce qu'il y soit autrement pourvu par la loi spéciale dont il sera parlé à l'article XVIII, demeurent soumis à l'exequatur et au placet royal les actes de ces autorités qui ont pour but de disposer des biens ecclésiastiques et de pourvoir aux bénéfices majeurs ou mineurs, excepté ceux de la ville de Rome et des sièges suburbains.

Il n'est point dérogé aux dispositions des lois civiles relatives à la création et aux modes d'existence des corporations ecclésiastiques et à l'aliénation de leurs biens.

Art. XVII. — En matière spirituelle et disciplinaire, il n'est admis ni réclamation ni appel contre les actes des autorités ecclésiastiques, et il ne leur est accordé ni reconnu aucune exécution par force publique.

La connaissance des effets juridiques tant de ceux-ci que de tout autre acte de ces autorités, appartient à la juridiction civile.

Cependant ces actes sont dépourvus d'effet, s'ils sont

contraires aux lois de l'Etat ou à l'ordre public ou lèsent les droits des particuliers, et ils sont soumis aux lois pénales, s'ils instituent des délits.

ART. XVIII. — Il sera pourvu par une loi postérieure à la réorganisation, conservation et administration des propriétés ecclésiastiques du royaume.

ART. XIX. — Sont et demeurent abrogées, dans toutes les matières qui forment l'objet de la présente loi, toutes les dispositions qui y seraient contraires.

Nous ordonnons que la présente loi, munie du sceau de l'Etat, soit insérée dans le recueil officiel des lois et des décrets du Royaume d'Italie, et mandons à qui il appartient de l'observer et de la faire observer comme loi de l'Etat.

Donné à Turin, le 13 mai 1871.

Signé : VICTOR-EMMANUEL.

Contresigné : G. LANZA, E. VISCONTI-VENOSTA, GIOVANNI DE FALCO, QUINTINO SELLA, CESARE CORRENTI, C. RICOTTI, G. ACTON, CASTAGNOLA et G. GADDA.

ACCORDS ENTRE LE SAINT-SIÈGE ET LE ROYAUME D'ITALIE

DU 11 FÉVRIER 1929 [1]

1° TRAITÉ DE LATRAN

Au nom de la Très Sainte Trinité :

Attendu que le Saint-Siège et l'Italie ont reconnu qu'il convenait d'écarter toute cause de différend existant entre eux et d'arriver à un règlement définitif de leurs rapports réciproques qui soit conforme à la justice et à la dignité des deux Hautes Parties et qui, en assurant au Saint-Siège d'une manière stable une situation de fait et de droit qui lui garantisse l'indépendance absolue pour l'accomplissement de sa haute mission dans le monde, permette à ce même Saint-Siège de reconnaître résolue d'une façon définitive et irrévocable la « Question Romaine » née en 1870 de l'annexion de Rome au Royaume d'Italie sous la dynastie de la Maison de Savoie;

Qu'il faut, pour assurer au Saint-Siège l'indépendance absolue et virile, lui garantir une souveraineté indiscutable même dans le domaine international et que, par suite, est apparue la nécessité de constituer avec des modalités particulières la Cité du Vatican en reconnaissant au Saint-Siège sur ce territoire pleine propriété, pouvoir exclusif et absolu et juridiction souveraine.

Sa Sainteté le Souverain Pontife Pie XI et Sa Majesté Victor-Emmanuel III, Roi d'Italie, ont résolu de stipuler un

(1) *Acta Stoe Sedis*, t. 21 1929, p. 297. *Gazzetta ufficiale*, n° du 5 et 8 juin, trad. *Documentation Catholique*, n° du 29 juin 1929, p. 1605, reproduite dans DARESTE, t. 2 (Recueil Sirey 1929, page 857 et suiv. — Le numéro « extraordinaire » de la *Gazzetta Ufficiale* qui contient les accords se présente sous une couverture portant les titres suivants : « *Trattato e Concordato fra la Sanda Sede e l'Italia ed allegati e disposizioni relative, sottoscritti in Roma nel Palazzo del Laterano l'*II *febraio* 1929-VII *et approvati con legge* 27 *maggio* 1929-VII, *numero* 810. »

Traité, nommant à cet effet, deux plénipotientiaires, savoir, pour Sa Sainteté, Son Eminence Révérendissime Monsieur le Cardinal Pierre Gasparri, son Secrétaire d'Etat et pour Sa Majesté, Son Excellence Monsieur le Chevalier Benito Mussolini, Premier Ministre et Chef du Gouvernement; lesquels, ayant échangé leurs pleins pouvoirs respectifs et les ayant trouvés en bonne et due forme, ont convenu des articles suivants :

ART. 1er. — L'Italie reconnaît et réaffirme le principe consacré dans l'article 1er du Statut du royaume en date du 4 mars 1848, en vertu duquel la religion catholique, apostolique et romaine est la seule religion de l'Etat.

ART. 2. — L'Italie reconnaît la souveraineté du Saint-Siège dans le domaine international comme un attribut inhérent à sa nature, en conformité avec sa tradition et avec les exigences de sa mission dans le monde.

ART. 3. — L'Italie reconnaît au Saint-Siège la pleine propriété, le pouvoir exclusif et absolu, et la juridiction souveraine sur le Vatican comme il est actuellement constitué avec toutes ses dépendances et dotations, créant de la sorte la Cité du Vatican pour les fins spéciales et avec les modalités que contient le présent Traité. Les limites de ladite Cité sont indiquées sur le plan qui constitue l'Annexe I dudit traité [1], dont il fait partie intégrante.

Il reste, par ailleurs, entendu que la place Saint-Pierre, tout en faisant partie de la Cité du Vatican, continuera à être normalement ouverte au public et soumise aux pouvoirs de police des autorités italiennes; celles-ci s'arrêteront au pied de l'escalier de la Basilique, malgré qu'elle continue d'être destinée au culte public, et elles s'abstiendront par conséquent de monter et d'accéder à cette Basilique, sauf le cas où elles seraient invitées à intervenir par l'autorité compétente.

Au cas où le Saint-Siège, en vue de cérémonies particulières, jugerait bon de soustraire temporairement la place Saint-Pierre au libre passage du public, les autorités italiennes, à moins d'être invitées à rester par l'autorité compétente, se retireront au delà des lignes extérieures de la colonnade du Bernin et de leur prolongement.

---

(1) Cf. Plus loin la reproduction de cette annexe.

Art. 4. — La souveraineté et la juridiction exclusive que l'Italie reconnaît au Saint-Siège sur la Cité du Vatican impliquent cette conséquence qu'aucune ingérence de la part du Gouvernement Italien ne pourra s'y manifester, et qu'il n'y aura pas d'autre autorité que celle du Saint-Siège.

Art. 5. — Pour l'exécution de tout ce qui est établi dans l'article précédent, le territoire constituant la Cité du Vatican devra être, par les soins du Gouvernement Italien, avant l'entrée en vigueur du présent Traité, rendu libre de toute servitude et de ses occupants éventuels. Le Saint-Siège veillera à en fermer l'accès, en entourant d'une enceinte les parties ouvertes, hormis la place Saint-Pierre.

Il reste, en outre, convenu qu'en ce qui concerne les immeubles y existant appartenant à des Instituts ou entités religieux, le Saint-Siège pourvoira directement à régler ses rapports avec eux, l'Etat italien s'en désintéressant.

Art. 6. — L'Italie pourvoira, par les accords nécessaires avec les organismes intéressés, à ce que la Cité du Vatican soit assurée, en propriété, d'une fourniture adéquate d'eau.

Elle pourvoira, en outre, à la mettre en communication avec les voies ferrées de l'Etat, moyennant la construction d'une gare de chemin de fer dans la Cité du Vatican à l'emplacement indiqué sur le plan mentionné ci-dessus (Annexe 1) et moyennant la circulation des wagons propres au Vatican sur les chemins de fer italiens.

Elle pourvoira, par ailleurs, à relier directement avec les autres Etats les services télégraphiques, téléphoniques, radiotélégraphiques, radiotéléphoniques et postaux de la Cité du Vatican.

Elle pourvoira enfin, de même à la liaison avec les autres services publics.

A tous les services ci-dessus il sera pourvu aux frais de l'Etat italien, et dans le délai d'un an à partir de l'entrée en vigueur du présent Traité.

Le Saint-Siège pourvoira, à ses frais, à aménager les accès du Vatican déjà existant et ceux qu'il jugerait bon d'ouvrir dans la suite.

Des accords seront pris entre le Saint-Siège et l'Etat italien pour la circulation sur le territoire de ce dernier,

des véhicules terrestres et des aéroplanes sur la Cité du Vatican.

Art. 7. — Le Gouvernement Italien s'engage à ne pas permettre dans le territoire entourant la Cité du Vatican de nouvelles constructions qui y donneraient vue sur l'intérieur, et à procéder dans ce but à la démolition partielle de celles déjà existantes à la Porte Cavalleggeri, le long de la via *Aurelia et du viale Vaticano*.

En conformité avec les règles du droit international, il est défendu aux aéroplanes, de quelque espèce qu'ils soient, de survoler le territoire du Vatican.

Sur la place Rusticucci et dans les parties adjacentes à la colonnade où ne s'étend pas l'exterritorialité dont il est question à l'article 15, tout changement par mesure d'urbanisme ou de viabilité qui pourrait intéresser la Cité du Vatican se fera d'un commun accord.

Art. 8. — L'Italie, considérant comme sacrée et inviolable la personne du Souverain Pontife, déclare punissables l'attentat contre elle et la provocation à l'attentat, sous menace des mêmes peines que celles établies pour attentat ou provocation à l'attentat contre la personne du roi.

Les offenses et injures publiques commises sur le territoire italien contre la personne du Souverain Pontife par discours, par actes ou par écrits, sont punies comme les offenses et les injures à la personne du roi.

Art. 9. — En conformité avec les règles du droit international sont assujetties à la souveraineté du Saint-Siège toutes les personnes ayant une résidence stable dans la Cité du Vatican. Cette résidence ne se perd pas par le simple fait d'une demeure temporaire en autre lieu, si ce fait n'est pas accompagné de la perte du domicile dans la Cité elle-même ou d'autres circonstances prouvant l'abandon dudit domicile.

Lorsqu'elles cessent d'être soumises à la souveraineté du Saint-Siège, les personnes mentionnées au paragraphe précédent et qui aux termes de la loi italienne, indépendamment des circonstances de fait prévues plus haut, ne seraient pas à considérer comme possédant une autre citoyenneté, seront en Italie considérées sans autre formalité comme citoyens italiens.

A ces mêmes personnes, tant qu'elles demeurent assu-

jetties à la souveraineté du Saint-Siège, seront applicables sur le territoire du Royaume d'Italie, s'agissant même des questions où doit être observée la loi personnelle lorsque celles-ci ne seront pas réglées par des normes émanant du Saint-Siège, les dispositions de la législation italienne, et, il s'agit d'une personne à considérer comme possédant une autre citoyenneté, les lois de l'Etat auquel il appartient.

Art. 10. — Les dignitaires de l'Eglise et les personnes appartenant à la Cour Pontificale, qui seront indiquées dans un tableau au sujet duquel les Hautes-Parties contractantes, se mettront d'accord, au cas même où ils ne seraient pas citoyens du Vatican, sont toujours, et en tout cas, par rapport à l'Italie, dispensés du service militaire, du jury et de toute prestation de caractère personnel.

Cette disposition s'applique aussi aux fonctionnaires de carrière déclarés par le Saint-Siège indispensables, attachés d'une manière stable et avec un traitement fixe aux services du Saint-Siège, ainsi qu'aux dicastères et aux offices indiqués ci-après dans les articles 13, 14, 15, 16 qui existent hors la Cité du Vatican. Ces fonctionnaires seront indiqués sur un autre tableau qui devra être établi comme plus haut d'un commun accord et qui sera chaque année mis à jour par le Saint-Siège.

Les ecclésiastiques qui, en raison de leur office, participent hors la Cité du Vatican, à l'exécution des actes du Saint-Siège ne peuvent, à raison de leur charge, être l'objet d'aucune accusation, d'aucune enquête ni d'aucune molestation de la part des autorités italiennes.

Toute personne étrangère investie d'une charge ecclésiastique à Rome jouit des garanties personnelles accordées aux citoyens italiens en vertu des lois du Royaume.

Art. 11. — Les organismes centraux de l'Eglise catholique sont affranchis de toute ingérence de la part de l'Etat italien (étant réservées les dispositions des lois italiennes concernant les acquisitions des personnes morales) ainsi que de la conversion pour ce qui concerne les biens immobiliers.

Art. 12. — L'Italie reconnaît au Saint-Siège le droit de légation actif et passif, selon les règles générales du droit international.

Les envoyés des gouvernements étrangers près le Saint-Siège continueront à jouir dans le Royaume de toutes les

prérogatives et immunités appartenant aux agents diplomatiques selon le droit international, et leurs résidences pourront continuer à rester sur le territoire italien; ils jouiront des immunités qui leur sont dues d'après le droit international, même si leurs Etats n'ont pas de rapports diplomatiques avec l'Italie.

Il reste entendu que l'Italie s'engage à laisser libre toujours, et dans tous les cas, la correspondance entre tous les Etats, y compris les belligérants, et le Saint-Siège, et *vice-versa,* ainsi que l'accès des Evêques de tout l'univers auprès du Siège apostolique.

Les Hautes-Parties contractantes s'engagent à établir entre elles des relations diplomatiques normales, en accréditant près le Saint-Siège un ambassadeur italien et près l'Italie un nonce pontifical, qui sera le doyen du corps diplomatique aux termes du droit coutumier reconnu par le Congrès de Vienne dans l'Acte du 9 juin 1815.

Par un effet de la reconnaissance de la souveraineté, et sans préjudice de ce qui est fixé à l'article 19 ci-après, les agents diplomatiques du Saint-Siège et les courriers envoyés au nom du Souverain Pontife jouissent sur le territoire italien; même en temps de guerre, du même traitement que celui dû selon les règles du droit international aux agents diplomatiques et aux courriers de cabinet des autres gouvernements étrangers.

Art. 13. — L'Italie reconnaît au Saint-Siège la pleine propriété des Basiliques patriarcales de Saint-Jean-de-Latran, de Sainte-Marie-Majeure-de-Saint-Paul, avec les bâtiments annexes (Annexe 11, 1, 2 et 3).

L'Etat transfère au Saint-Siège la libre gestion et l'administration de ladite Basilique de Saint-Paul et du monastère attenant, versant par ailleurs au Saint-Siège les capitaux correspondant aux sommes fixées annuellement dans le budget du ministère de l'instruction publique pour ladite basilique.

Il reste pareillement entendu que le Saint-Siège a la libre propriété du bâtiment dépendant de Saint-Calliste, près de Sainte-Marie-sur-Transtévère (Annexe 11, 9).

Art. 14. — L'Italie reconnaît au Saint-Siège la pleine propriété du palais pontifical de Castel-Gandolfo, avec toutes les dotations, attenances et dépendances (Annexe 2, 4) telles qu'elles se trouvent déjà maintenant en pos-

session de ce même Saint-Siège, en même temps qu'elle s'oblige à céder, également en pleine propriété, la remise en devant être effectuée dans les six mois à partir de l'entrée en vigueur du présent traité, la villa Barberini, à Castel-Gandolfo, avec toutes les dotations, attenances et dépendances (Annexe 2, 5).

Pour compléter la propriété des immeubles situés au côté nord du Janicule appartenant à la Sacrée Congrégation de la Propagande et à d'autres instituts ecclésiastiques et ayant vue vers les palais vaticans, l'Etat s'engage à transférer au Saint-Siège ou aux entités qui seront indiquées par lui les immeubles des domaines d'Etat ou des tiers existant sur ladite zone. Les immeubles appartenant à ladite Congrégation et aux autres Instituts et ceux à transférer sont indiqués sur le plan annexé (Annexe 11, 12).

L'Italie, enfin, transfère au Saint-Siège, en pleine et libre propriété, les édifices ex-conventuels de Rome attenant à la basilique des Saints-Douze-Apôtres, et aux églises de Saint-André *della Valle* et de Saint-Charles *ai Catinari,* avec toutes les annexes et dépendances (Annexe 11, 3, 4, 5) et à les remettre libres de leurs occupants, dans l'espace d'un an à partir de l'entrée en vigueur du présent Traité.

Art. 15. — Les immeubles indiqués dans l'article 13 et dans les alinéas 1 et 2 de l'article 14, ainsi que les palais de la Daterie de la Chancellerie, de la Propagande, place d'Espagne, le Palais du Saint-Office et les immeubles adjacents, celui des *Convertendi* (siège actuel de la Congrégation pour l'Eglise orientale), place Scossacavalli, le palais du Vicariat (Annexe 2, 6, 7, 8, 10 et 11) et les autres édifices dans lesquels le Saint-Siège à l'avenir jugera bon d'organiser d'autres de ses dicastères, bien que faisant partie du territoire de l'Etat italien jouiront des immunités reconnues par le droit international aux résidences des agents diplomatiques des Etats étrangers.

Les mêmes immunités s'appliquent aussi à l'égard des autres églises, même extérieures à Rome, durant le temps où, sans même qu'elles soient ouvertes au public, sont célébrées des cérémonies avec l'assistance du Souverain Pontife.

Art. 16. — Les immeubles indiqués dans les trois articles précédents ainsi que le siège des Instituts pontificaux sui-

vants : Université grégorienne, Institut biblique, oriental, archéologique, Séminaire russe, Collège lombard, les deux Palais de Saint-Apollinaire et la Maison des exercices pour le clergé des Saints-Jean et Paul (Annexe 3, 1 *bis*, 2, 6, 7, 8) ne seront jamais, à moins d'un accord préalable avec le Saint-Siège, assujettis à des servitudes ou à des expropriations pour cause d'utilité publique, et ils seront exempts d'impôts soit ordinaires, soit extraordinaires, tant à l'égard de l'Etat que de n'importe quelle autre entité.

Il est au pouvoir du Saint-Siège de donner à tous les immeubles susdits indiqués dans le présent article et dans les trois articles précédents les arrangements à son gré, sans avoir besoin d'autorisation ou de consentement de la part des autorités gouvernementales, provinciales ou communales italiennes, lesquelles peuvent à ce sujet s'en remettre en pleine sécurité aux nobles traditions artistiques dont s'honore l'Eglise catholique.

ART. 17. — Les rétributions de quelque nature qu'elles soient, dues par le Saint-Siège, par les autres organisations centrales de l'Eglise catholique et les organisations gérées directement par le Saint-Siège, même hors de Rome à des dignitaires employés et salariés, seraient-ils sans fonction stable, seront sur le territoire italien exempts, à partir du 1er janvier 1929, de tous impôts quelconques tant à l'égard de l'Etat que de toute autre administration.

ART. 18. — Les trésors d'art et de science existant dans la Cité du Vatican et le Palais de Latran demeureront accessibles aux savants et aux visiteurs, le Saint-Siège se réservant la pleine liberté de réglementer l'entrée du public.

ART. 19. — Les agents diplomatiques et les envoyés du Saint-Siège, les agents diplomatiques et les envoyés des gouvernements étrangers près le Saint-Siège, et les dignitaires de l'Eglise venant de l'étranger pour aller à la Cité du Vatican et munis d'un passeport des Etats d'où ils viennent visé par les représentants pontificaux à l'étranger, pourront sans autre formalité accéder à cette Cité à travers le territoire italien; il en sera de même pour les susdites personnes, qui, munies du passeport pontifical en règle, se rendront de la Cité du Vatican à l'étranger.

ART. 20. — Les marchandises provenant de l'extérieur et envoyées à la Cité du Vatican ou, en dehors de celle-ci,

aux Instituts ou aux Offices du Saint-Siège seront toujours admises, de quelque point des frontières italiennes ou de quelque port du royaume que ce soit, à passer par le territoire italien avec pleine exemption de droits de douane et d'octroi.

Art. 21. — Tous les cardinaux jouissent en Italie des honneurs dus aux princes du sang; ceux qui résident à Rome, même en dehors de la Cité du Vatican, sont citoyens de cette Cité, avec tous les effets qui en découlent.

Durant la vacance du siège pontifical l'Italie veillera d'une manière spéciale à ce que nul obstacle ne soit opposé au libre passage et à l'accès des cardinaux à travers le territoire italien jusqu'à Vatican, et nulle entrave ou limitation mise à leur liberté personnelle.

L'Italie veillera, en outre, à ce que sur son territoire, aux alentours de la Cité du Vatican, ne soient pas commis d'actes susceptibles de troubler d'une manière quelconque les réunions du conclave.

Ces règles valent aussi pour les conclaves qui se tiendraient hors de la Cité du Vatican, ainsi que pour les conciles présidés par le Souverain Pontife ou par ses légats, et à l'égard des évêques appelés à y participer.

Art. 22. — A la demande du Saint-Siège, et par une délégation qu'il pourra donner dans chaque cas ou d'une manière permanente, l'Italie veillera sur son territoire à la punition des délits qui seraient commis dans la Cité du Vatican; mais, lorsque l'auteur du délit se sera réfugié sur le territoire italien, il sera procédé sans autre formalité contre lui d'après les règles des lois italiennes.

Le Saint-Siège remettra à l'Etat italien les personnes qui se seraient réfugiées dans la Cité du Vatican, étant inculpées d'actes commis en territoire italien et reconnus délictueux par les lois des deux Etats.

Il sera procédé de même à l'égard des personnes inculpées de délits qui se seraient réfugiées dans les immeubles jouissant de l'immunité d'après l'article 15, à moins que les préposés auxdits immeubles ne préfèrent inviter les agents italiens à y entrer pour arrêter les dites personnes.

Art. 23. — Pour l'exécution dans le Royaume des sentences rendues par les tribunaux de la Cité du Vatican, seront appliquées les règles du droit international.

Auront par contre, sans autre formalité, pleine d'efficacité, pleine efficacité juridique en Italie, avec tous leurs effets civils mêmes, les sentences et les mesures émanant des autorités ecclésiastiques et officiellement communiquées aux autorités civils, aû sujet des personnes ecclésiastiques ou religieuses dans les matières spirituelles ou disciplinaires.

Art. 24. — Le Saint-Siège, en ce qui touche la souveraineté lui appartenant dans le domaine international même, déclare qu'il veut demeurer et demeurera étranger aux compétitions temporelles entre les autres Etats et aux réunions internationales convoquées pour un tel objet, à moins que les parties en litige ne fassent un appel unanime à sa mission de paix, se réservant toutefois de faire valoir en chaque cas sa puissance morale et spirituelle.

En conséquence, la Cité du Vatican sera toujours et en tous cas considérée comme un territoire neutre et inviolable.

Art. 25. — Par une convention spéciale signée en même temps que le présent Traité, laquelle constitue l'Annexe IV dudit traité et en forme une partie intégrante, il est pourvu à la liquidation des créances du Saint-Siège à l'égard de l'Italie.

Art. 26. — Le Saint-Siège affirme que, par les accords signés d'aujourd'hui, il est en possession d'une manière adéquate à tout ce qui lui est nécessaire pour veiller à la liberté et à l'indépendance dues au gouvernement pastoral du diocèse de Rome et de l'Eglise catholique en Italie et dans le monde; il déclare définitivement et irrévocablement résolue et par suite éliminée la « Question Romaine », et il reconnaît le royaume d'Italie sous la dynastie de la Matson de Savoie avec Rome comme capitale de l'Etat italien.

De son côté, l'Italie reconnaît l'Etat de la Cité du Vatican sous la souveraineté du Souverain Pontife.

Est abrogée la loi n° 214 du 13 mai 1871, ainsi que toute autre disposition contraire au présent Traité.

Art. 27. — Le Présent Traité, dans un délai qui ne

dépassera pas quatre mois à partir de la signature, sera soumis à la ratification du Souverain Pontife et du roi d'Italie et entrera en vigueur dès l'acte même de l'échange des ratifications.

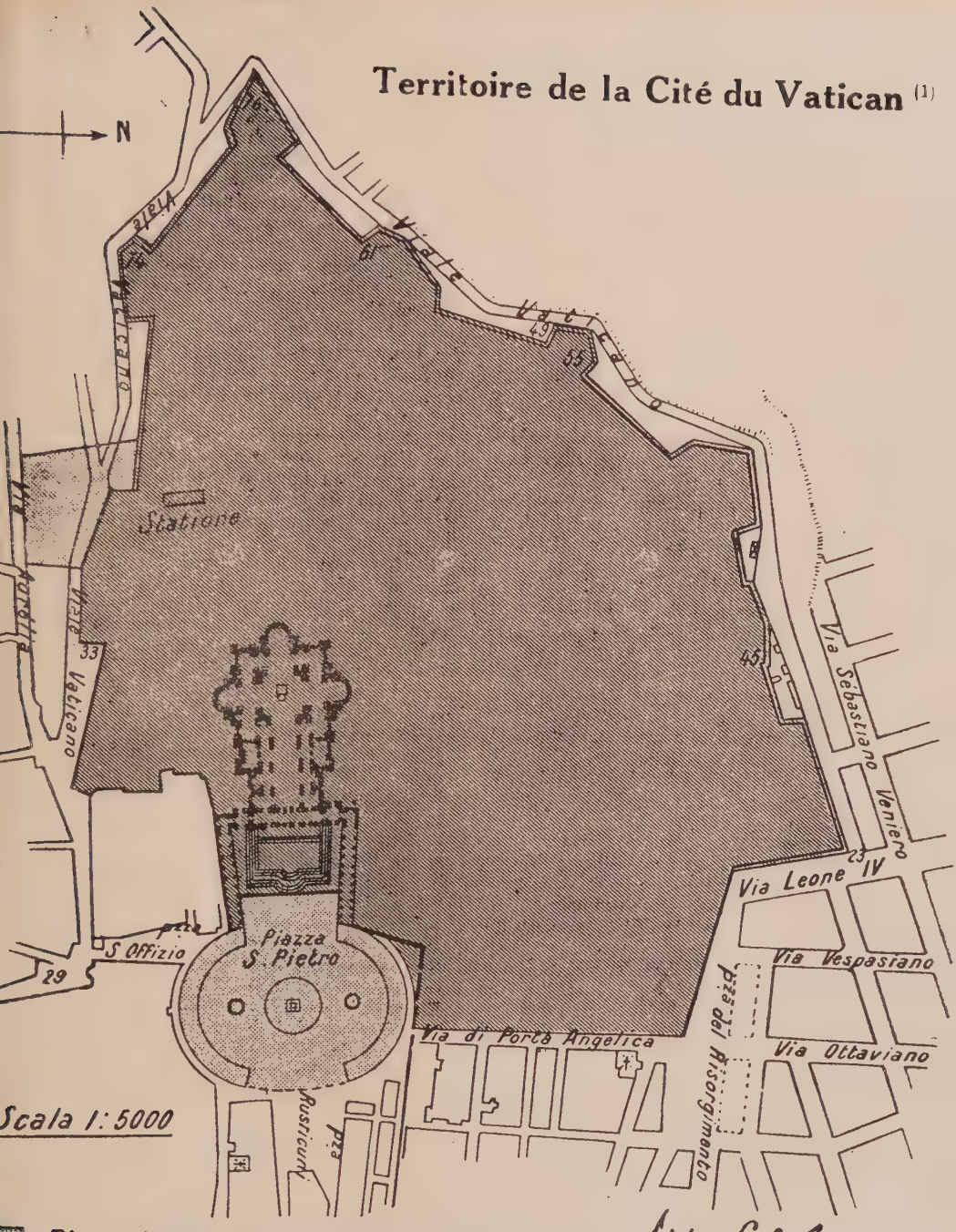
Rome, le onze février mil neuf cent vingt-neuf.

Signé : Pierre, Cardinal GASPARRI.

Signé : Benito MUSSOLINI.

Annexe I

Territoire de la Cité du Vatican (1)



Piazzale per i servizi della stazione in territorio italiano ~

Pietro Card. Gasparri

Benito Mussolini

Plan réduit d'un quart

Reproduction de la *Doc. Cath.* T. 21, 29 juin 1611-1612.

ANNEXE II

IMMEUBLES JOUISSANT DU PRIVILÈGE D'EXTERRITORIALITÉ AVEC EXEMPTION D'EXPROPRIATIONS ET D'IMPOTS[1]

1. — Basilique et Palais apostolique de Latran avec ses annexes et la Scala Santa.
2. — Basilique de Sainte-Marie-Majeure avec les édifices annexes.
3. — Basilique de Saint-Paul avec les édifices annexes.
4. — Palais pontifical de Castel-Gandolfo.
5. — Villa Barberini à Castel-Gandolfo.
6. — Palais de la Daterie:
7. — Palais de la Chancellerie.
8. — Palais de la Propagation de la Foi.
9. — Palais de Saint-Calliste-au-Transtévère.
10. — Palais des Convertendi (maintenant Congrégation pour l'Eglise Orientale) sur la place Scosscavalli. Palais du Saint-Office et dépendances.
11. — Palais du Vicariat à la via della Pigna.
12. — Immeubles sur le Janicule.

(1) Chacun des édifices qui figurent dans cette liste est dans le document officiel, accompagné de son plan.

ANNEXE III

IMMEUBLES EXEMPTS D'EXPROPRIATIONS ET D'IMPOTS[1]

1. — Université grégorienne.

1 *bis*. — Université grégorienne place de la Pilotta.

2. — Institut biblique.

3. — Palais des Saints-Douze-Apôtres.

4. — Palais annexé à l'Eglise Saint-André-de-la-Vallée.

5. — Palais annexé à l'Eglise S.-Carlo-ai-Catinari.

6. — Institut archéologique. Institut oriental. Collège Lombard. Collège Russe.

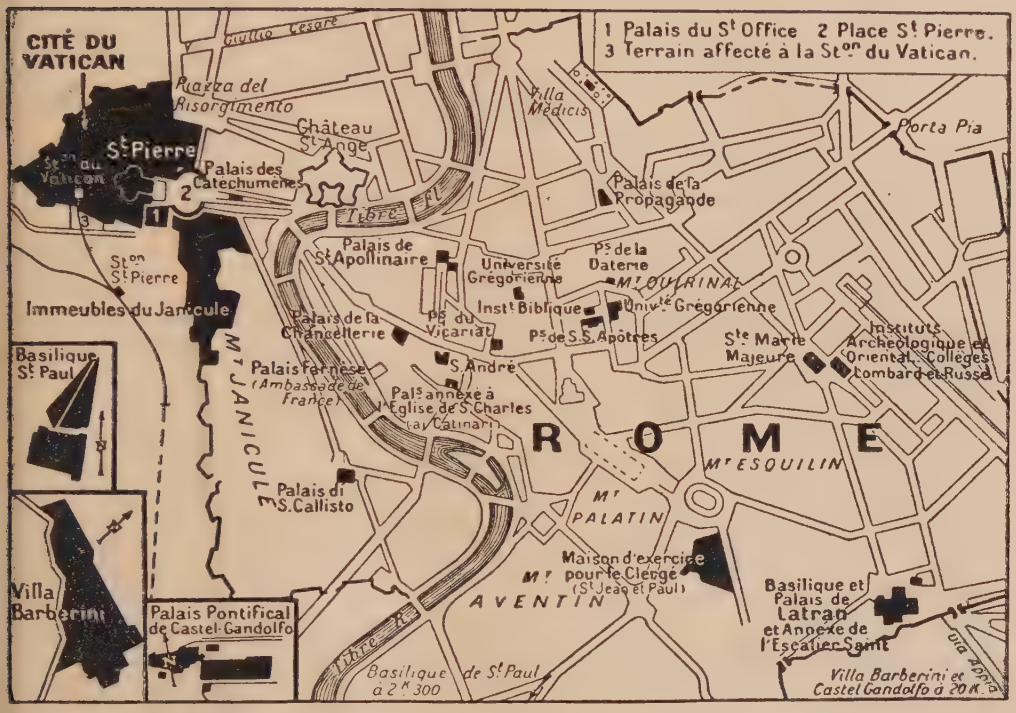
7. — Palais de Saint-Apollinaire.

8. — Maison d'exercices pour le clergé à Saints-Jean-et-Paul.

(1) Chacun des édifices qui figurent dans cette liste est dans le document officiel accompagné de son plan.

PLAN DE ROME

montrant en noir les biens attribués à la Cité du Vatican (1)



(1) Reproduction du *Larousse Mensuel.* (Avril 1930).

ANNEXE IV

CONVENTION FINANCIÈRE

ATTENDU :

Que le Saint-Siège et l'Italie, comme suite de la stipulation du Traité par lequel est définitivement réglée la Question Romaine, ont jugé nécessaire de régler par une convention distincte, mais formant partie intégrante du même Traité, leurs rapports financiers;

Que le Souverain Pontife, considérant d'une part les dommages considérables subis par le Siège Apostolique par la perte du Patrimoine de Saint-Pierre, constitué des anciens Etats Pontificaux, et des biens des corps ecclésiastiques, et, d'autre part, des besoins toujours croissants de l'Eglise, ne serait-ce que pour la ville de Rome, et toutefois ayant aussi présenté la situation financière de l'Etat et les conditions économiques du peuple italien, spécialement après la guerre, a jugé bon de limiter au strict nécessaire la demande d'indemnité en demandant une somme versée partie en espèces, partie en consolidé, laquelle est d'une valeur de beaucoup inférieure au total de celle que l'Etat aurait dû verser aujourd'hui au même Saint-Siège, rien qu'en exécution de l'engagement pris par la loi du 13 mai 1871;

Que l'Etat italien, appréciant les sentiments paternels du Souverain Pontife, a cru de son devoir d'accepter la demande de payement de ladite somme.

Les deux Hautes-Parties, représentées par les mêmes plénipotentiaires, ont convenu :

ART. 1er. — L'Italie s'oblige à verser, à l'échange des ratifications du Traité, au Saint-Siège, la somme de 750 (sept cent cinquante) millions de lires italiennes et à con-

signer en même temps au même une somme de consolidé italien 5 % au porteur (le coupon tombant au 30 juin) d'une valeur nominale de 1.000.000.000 (un milliard) de lires italiennes.

ART. 2 — Le Saint-Siège déclare accepter le versement ci-dessus à titre de règlement définitif de ses rapports financiers avec l'Italie résultant des événements de 1870.

ART. 3. — Tous les actes à accomplir pour l'exécution du Traité, de la présente convention et du Concordat seront affranchis de tout impôt.

Rome, 11 février 1929.

Signé : PIERRE, CARDINAL GASPARRI.
Signé : BENITO MUSSOLINI.

2° CONCORDAT
ENTRE LE SAINT-SIÈGE ET L'ITALIE

Au nom de la Très Sainte Trinité.

ATTENDU :

Que, dès le début des négociations entre le Saint-Siège et l'Italie pour résoudre la « Question Romaine », le Saint-Siège lui-même a proposé que la négociation relative à cette question eût pour nécessaire complément un Concordat destiné à régler les conditions de la religion et de l'Eglise en Italie;

Qu'a été conclu et signé aujourd'hui même le « Traité pour la solution de la Question Romaine »;

Sa Sainteté le Souverain Pontife Pie XI et Sa Majesté Victor-Emmanuel III, roi d'Italie, ont résolu de faire un Concordat et, à cet effet, ont nommé les mêmes plénipotentiaires délégués pour la stipulation du Traité, à savoir, pour Sa Sainteté, Son Eminence Révérendissime le Cardinal Gasparri, son Secrétaire d'Etat, et, pour Sa Majesté, Son Excellence le Chevalier Benito Mussolini, premier Ministre et Chef du Gouvernement, lesquels, ayant échangé leurs pleins pouvoirs, et les ayant trouvés en bonne et due forme, ont convenu des articles suivants :

ART. 1er. — L'Italie, aux termes de l'article 1er du Traité, assure à l'Eglise catholique le libre exercice du pouvoir spirituel, le libre et public exercice du culte, ainsi que celui de sa juridiction en matière ecclésiastique, selon les règles posées par le présent Concordat; là où il le faudrait, elle accorde aux ecclésiastiques, pour les actes de leur ministère spirituel, la protection des autorités.

En considération du caractère sacré de la Ville Eternelle, siège épiscopal du Souverain Pontife, centre du monde catholique et but de pèlerinages, le Gouvernement Italien aura soin d'empêcher à Rome tout ce qui pourrait être contraire à ce caractère.

ART. 2. — Le Saint-Siège communique et correspond

librement avec les Evêques, avec le clergé et avec tout le monde catholique, sans aucune ingérence du Gouvernement Italien.

Pareillement, pour tout ce qui se rapporte au ministère pastoral, les Evêques communiquent et correspondent librement avec leur clergé et avec tous leurs fidèles.

Tant le Saint-Siège que les Evêques peuvent publier librement et aussi afficher à l'intérieur et aux portes extérieures des édifices destinés au culte ou à l'exercice de leur ministère, les instructions, ordonnances, lettres pastorales, bulletins diocésains et autres actes concernant le gouvernement spirituel des fidèles, qu'ils jugeront bon de publier, dans le domaine de leur compétence. Ces publications et affiches et, en général, tous les actes et documents relatifs au gouvernement spirituel des fidèles, ne sont pas assujettis aux taxes fiscales.

Lesdites publications, en ce qui concerne le Saint-Siège, peuvent être faites en n'importe quelle langue; celles des Evêques sont faites en langue italienne ou latine; mais, à côté du texte italien, l'autorité ecclésiastique peut ajouter la traduction en d'autres langues.

Les autorités ecclésiastiques peuvent, sans aucune ingérence des autorités civiles, faire des collectes à l'intérieur et à l'entrée des églises, ainsi que dans les édifices leur appartenant.

Art. 3. — Les étudiants en théologie, ceux des deux dernières années de préparation à la théologie se destinant au sacerdoce et les novices des Instituts religieux peuvent, sur leur demande, renvoyer d'année en année, jusqu'à leur vingt-sixième année, l'accomplissement des obligations du service militaire.

Les clercs ordonnés dans les ordres sacrés et les religieux qui ont émis leurs vœux sont dispensés du service militaire, sauf le cas de mobilisation générale. En ce cas, les prêtres passent dans les forces armées de l'Etat, mais ils conservent l'habit ecclésiastique, afin qu'ils exercent parmi les troupes leur ministère sacré, sous la juridiction ecclésiastique de l'Ordinaire militaire, aux termes de l'article 14. Les autres clercs ou religieux seront de préférence affectés au service sanitaire.

Toutefois, même si la mobilisation générale est proclamée, sont dispensés de se présenter à l'appel les prêtres ayant charge d'âmes. On considère comme tels, les Ordi-

naires, les curés, les vice-curés ou coadjuteurs, les vicaires et les prêtres préposés à poste fixe à la direction d'églises ouvertes au culte.

Art. 4. — Les ecclésiastiques et les religieux sont dispensés de remplir l'office de juré.

Art. 5. — Aucun ecclésiastique ne peut être nommé ou rester à un emploi ou office de l'Etat italien ou d'administrations publiques dépendant de celui-ci sans le *nihil obstat* de l'Ordinaire diocésain.

La révocation du *nihil obstat* enlève à l'ecclésiastique la capacité de continuer à exercer l'emploi ou l'office assumé.

En tout cas, les prêtres apostats ou frappés de censure ne pourront être nommés ou conserver dans un enseignement, un office ou un emploi dans lesquels ils seraient en contact immédiat avec le public.

Art. 6. — Les honoraires et autres rétributions que touchent les ecclésiastiques en raison de leur office sont exempts de saisie dans la même mesure où le sont les honoraires et les appointements des employés à l'Etat.

Art. 7. — Les ecclésiastiques ne peuvent être requis par des magistrats ou par d'autres autorités de donner des informations sur les personnes ou dans les matières qui sont venues à leur connaissance par le moyen de leur sacré ministère.

Art. 8. — Dans le cas où soit un ecclésiastique, soit un religieux serait déféré pour délit au tribunal correctionnel, le procureur du roi doit informer immédiatement l'Ordinaire du diocèse sur le territoire duquel il exerce sa juridiction, et il doit soigneusement transmettre d'office au même le résultat de l'instruction, et, s'il y a lieu la sentence judiciaire tant en première instance qu'en appel.

En cas d'arrestation, l'ecclésiastique ou le religieux est traité avec les égards dus à son état et à son rang hiérarchique.

Dans le cas de condamnation d'un ecclésiastique ou d'un religieux la peine est purgée autant que possible dans un local séparé de celui destiné aux laïques, à moins que l'Ordinaire compétent n'ait réduit à l'état laïque le condamné.

Art. 9. — De droit, les édifices ouverts au culte, sont exempts de réquisition ou d'occupation.

Quand de graves nécessités publiques exigent l'occupation d'un édifice ouvert au culte, l'autorité qui procède à l'occupation doit préalablement s'entendre avec l'Ordinarie, à moins que des raisons d'urgence extrême ne s'y opposent. En cette dernière hypothèse, l'autorité qui y procède doit informer immédiatement l'Ordinaire.

Sauf le cas d'urgente nécessité, la force publique ne peut entrer pour l'exercice de ses fonctions dans les édifices ouverts au culte, sans en avoir avisé préalablement l'autorité ecclésiastique.

Art. 10. — Il ne pourra, pour quelque cause que ce soit, être procédé à la démolition des édifices ouverts au culte, si ce n'est après accord préalable avec l'autorité ecclésiastique compétente.

Art. 11. — L'Etat reconnaît les jours de fête établis par l'Eglise, qui sont les suivants :

Tous les dimanches;

Le premier jour de l'an;

Le jour de l'Epiphanie (6 janvier);

Le jour de la fête de Saint-Joseph (19 mars);

Le jour de l'Ascension;

Le jour de la Fête-Dieu;

Le jour de la fête des Saints Apôtres Pierre et Paul (29 juin);

Le jour de l'Assomption de la Bienheureuse Vierge Marie (15 août);

Le jour de la Toussaint (1er novembre);

Le jour de la fête de l'Immaculée-Conception (8 décembre);

Le jour de Noël (25 décembre).

Art. 12. — Les dimanches et les fêtes de précepte, dans les églises où officie un Chapitre, le prêtre célébrant la messe conventuelle chantera, selon les règles de la sacrée liturgie, une prière pour la prospérité du Roi d'Italie et de l'Etat italien.

Art. 13. — Le Gouvernement Italien communique au Saint-Siège le règlement organique du personnel ecclésiastique de carrière employé au service de l'assistance spirituelle aux troupes de l'Etat, aussitôt qu'il est approuvé par une loi.

La désignation des ecclésiastiques auxquels est confiée la haute direction du service d'assistance spirituelle (Ordinaire militaire, vicaires et inspecteurs) est faite confidentiellement par le Saint-Siège au Gouvernement Italien. Si le Gouvernement Italien a des raisons à opposer à la désignation faite, il en donnera communication au Saint-Siège, lequel procédera à une autre désignation.

L'Ordinaire militaire sera revêtu de la dignité archiépiscopale.

La nomination des chapelains militaires est faite par l'autorité compétente de l'Etat italien sur la désignation de l'Ordinaire militaire.

Art. 14. — Les troupes italiennes d'air, de terre et de mer jouissent, au sujet de leurs devoirs religieux, des privilèges et des exemptions consentis par le droit canonique.

Les chapelains militaires ont, à l'égard de leurs troupes, juridiction paroissiale. Ils exercent le saint ministère sous la juridiction de l'Ordinaire militaire, assisté de sa propre Curie.

L'Ordinaire militaire a juridiction même sur le personnel religieux masculin et féminin attaché aux hôpitaux militaires.

Art. 15. — L'Archevêque Ordinaire militaire est préposé au chapitre de l'Eglise du Panthéon, à Rome, constituant avec celui-ci le clergé auquel est confié le service religieux de ladite basilique.

Ce clergé est autorisé à pourvoir à toutes les fonctions religieuses, même hors de Rome, qui, en conformité avec les règes canoniques, sont demandées par l'Etat ou par la Maison Royale.

Le Saint-Siège consent à conférer à tous les chanoines composant le Chapitre du Panthéon la dignité de protonotaires *ad instar*, leur charge durant. La nomination de chacun d'entre eux sera faite par le Cardinal Vicaire de Rome, sur présentation de la part de Sa Majesté le Roi d'Italie après indication confidentielle du candidat.

Le Saint-Siège se réserve de transférer la diaconie à une autre église.

Art. 16. — Les Hautes-Parties contractantes procéderont d'accord, au moyen de Commissions mixtes, à une révision de la circonscription des diocèses dans le but de la

faire correspondre autant que possible à celles des provinces de l'Etat.

Il demeure entendu que le Saint-Siège érigera le diocèse de Zara : qu'aucune partie du territoire soumis à la souveraineté du Royaume d'Italie ne dépendra d'un Evêque dont le Siège se trouve en territoire soumis à la souveraineté d'un autre Etat, et qu'aucun diocèse du Royaume ne comprendra des zones de territoires soumises à la souveraineté d'un autre Etat.

Le même principe sera observé pour toutes les paroisses existantes ou à constituer dans des territoires situés sur frontières de l'Etat.

Les modifications qui, après l'arrangement indiqué ci-dessus, devraient à l'avenir être apportées aux circonscriptions des diocèses seront faites par le Saint-Siège, accords préalables pris avec le Gouvernement Italien et en observant les directives formulées ci-dessus, sauf les petites rectifications de territoire exigées par le bien des âmes.

Art. 17. — La réduction des diocèses qui résultera de l'application de l'article précédent sera opérée au fur et à mesure que les diocèses en question deviendront vacants.

Il reste entendu que la réduction ne comportera pas la suppression des titres des diocèses ni des Chapitres qui seront conservés, les diocèses étant groupés toutefois de manière que leurs sièges correspondent aux chefs-lieux des provinces.

Les réductions susdites laisseront intactes toutes les ressources économiques actuelles des diocèses et des autres entités ecclésiastiques y existant, y compris les rentes maintenant servies par l'Etat italien.

Art. 18. — Plusieurs paroisses devant, par ordre de l'Autorité ecclésiastique être regroupées provisoirement ou définitivement, soit qu'on les confie à un seul curé assisté d'un ou plusieurs vice-curés, soit qu'on réunisse plusieurs prêtres dans un même presbytère, l'Etat maintiendra sans changement le traitement économique dû à ces paroisses.

Art. 19. — Le choix des Archevêques et Evêques appartient au Saint-Siège.

Avant de procéder à la nomination d'un Archevêque ou d'un Evêque diocésain ou d'un coadjuteur avec droit

de succession, le Saint-Siège communiquera le nom de la personne choisie au Gouvernement Italien pour s'assurer que celui-ci n'a pas de raison de caractère politique à soulever contre la nomination.

Ces consultations se dérouleront avec la plus grande diligence possible et en toute discrétion, de manière que le secret soit gardé sur la personne choisie, tant que n'a pas eu lieu sa nomination.

Art. 20. — Les Evêques avant de prendre possession de leur diocèse, prêtent entre les mains du Chef de l'Etat, un serment de fidélité, selon la formule suivante :

« *Devant Dieu et sur les Saints Evangiles, je jure et promets, comme il convient à un Evêque, fidélité à l'Etat italien. Je jure et promets de respecter et de faire respecter par mon clergé le Roi et le Gouvernement établi selon les lois constitutionnelles de l'Etat. Je jure et je promets en outre que je ne participerai à aucun accord ni n'assisterai à aucun conseil pouvant porter atteinte à l'Etat italien et à l'ordre public et que je ne permettrai pas à mon clergé semblable participation. Me préoccupant du bien et de l'intérêt italien, je tâcherai d'écarter de lui tout danger dont je le saurais menacé.* »

Art. 21. — La provision des bénéfices ecclésiastiques appartient à l'autorité ecclésiastique.

Les nominations des personnes investies des bénéfices paroissiaux sont communiquées discrètement par l'Autorité ecclésiastique compétente au Gouvernement Italien et ne peuvent avoir exécution avant que ne soient écoulés trente jours à partir de la communication.

Dans cet intervalle, le Gouvernement Italien, dans le cas où de graves raisons s'opposeraient à la nomination peut les faire connaître discrètement à l'Autorité ecclésiastique, laquelle, si le désaccord durait, déférera le cas au Saint-Siège.

S'il survenait de graves raisons qui rendraient dommageable le maintien d'un ecclésiastique dans un bénéfice paroissial déterminé, le Gouvernement Italien communiquerait ses raisons à l'Ordinaire, qui, d'accord avec le Gouvernement, prendrait, dans les trois mois, les mesures appropriées. En cas de divergence entre l'Ordinaire et le Gouvernement, le Saint-Siège confiera la solution de la question à deux ecclésiastiques de son choix,

lesquels, d'accord avec deux délégués du Gouvernement Italien prendraient une décision définitive.

Art. 22. — Ne peuvent être investis de bénéfices existant en Italie les ecclésiastiques qui ne seraient pas citoyens italiens. Les titulaires des diocèses et des paroisses doivent, en outre parler la langue italienne. En cas de besoin des coadjuteurs devront leur être adjoints qui, outre l'italien, comprennent et parlent aussi la langue d'usage local, dans le but de donner les secours religieux dans la langue des fidèles, selon les règles de l'Eglise.

Art. 23. — Les dispositions des articles 16, 17, 19, 20, 21 et 22 ne concernent pas Rome et les évêchés suburbicaires.

Il demeure aussi entendu que si le Saint-Siège procédait à une nouvelle répartition desdits diocèses, resteraient sans changement les rentes servies aujourd'hui par l'Etat italien, soit aux menses épiscopales, soit aux autres institutions ecclésiastiques.

Art. 24. — Sont abolis l'*exequatur*, le *placet* royal, ainsi que toute nomination impériale ou royale en matière de provision de bénéfices ou offices ecclésiastiques dans toute l'Italie, sauf les exceptions établies par l'art. 29, lettre g.

Art. 25. — L'Etat italien renonce à la prérogative souveraine du patronat royal sur les bénéfices majeurs et mineurs.

Est abolie la régale sur les bénéfices majeurs et mineurs. Est abolie aussi le droit sur le tiers de la pension dans les provinces de l'ex-royaume des Deux-Siciles.

Les charges y relatives cessent d'incomber à l'Etat et aux administrations qui en dépendent.

Art. 26. — La nomination des personnes investies des bénéfices majeurs ou mineurs, ou de celles qui représentent temporairement le siège ou le bénéfice vacant, a effet à partir de la date de la provision ecclésiastique qui sera officiellement communiquée au Gouvernement. L'administration et la jouissance des revenus durant la vacance sont prévues par les règles du droit canonique.

En cas de mauvaise gestion, l'Etat italien, après accord avec l'Autorité ecclésiastique, peut procéder au séquestre du temporel du bénéfice, en faisant la dévolution du revenu net en faveur de la personne investie du bénéfice, ou, à son défaut, à l'avantage du bénéfice.

Art 27. — Les basiliques de la Santa-Casa, à Lorette; de Saint-François, à Assise; et de Saint-Antoine, à Padoue, avec les édifices et œuvres annexes, excepté celles de caractère purement laïque, seront cédées au Saint-Siège, et celui-ci les administrera en toute liberté. Seront également libres de toute ingérence de l'Etat, et de mutation, les autres organisations, de quelque nature qu'elles soient, gérées par le Saint-Siège en Italie, ainsi que les Instituts de Missions. Toutefois, dans chaque cas, restent applicables, les lois italiennes concernant les acquisitions des personnes morales.

Par rapport aux biens appartenant maintenant aux dits sanctuaires, on procédera à leur répartition au moyen d'une Commission mixte, qui tiendra compte des droits des tiers et des dotations nécessaires auxdites œuvres purement laïques.

Pour les autres sanctuaires, dans lesquels existent des administrations civiles, la libre gestion de l'Autorité ecclésiastique sera substituée, en sauvegardant, le cas échéant, la répartition des biens d'après le précédent paragraphe.

Art. 28. — Pour la tranquillité des consciences, le Saint-Siège accordera pleine condonation à tous ceux qui, à la suite des lois italiennes destructrices du patrimoine ecclésiastique, se trouveraient en possession de biens ecclésiastiques.

Dans ce but, le Saint-Siège donnera aux Ordinaires les instructions opportunes.

Art. 29. — L'Etat italien revisera sa législation en ce qui concerne les questions ecclésiastiques afin de la réformer et compléter pour la mettre en harmonie avec les directives dont s'inspirent le Traité stipulé avec le Saint-Siège et le Présent Concordat.

Il est dès à présent convenu entre les deux Hautes-Parties contractantes ce qui suit :

a) La personnalité juridique des corps ecclésiastiques jusqu'ici reconnus par les lois italiennes (Saint-Siège, Diocèses, Chapitres, Séminaires, Paroisses, etc...) restant sauvegardée, cette personnalité sera reconnue aussi aux églises publiques ouvertes au culte qui ne l'avaient pas déjà, y compris celles appartenant autrefois aux corps ecclésiastiques supprimés, avec assignation, au sujet de

ces dernières, de la rente que le Fond pour le culte destine actuellement à chacune d'elles.

Tout en observant ce qui est fixé dans le précédent article 27, les Conseils d'administration partout où ils existent et quelle que soit leur dénomination, même s'ils sont composés totalement ou en majorité de laïques, ne devront pas s'ingérer dans les services du culte, et la nomination de leurs membres sera faite d'accord avec l'Autorité ecclésiastique.

b) Sera reconnue la personnalité juridique des associations religieuses avec ou sans vœux approuvés par le Saint-Siège, qui ont leur siège principal dans le royaume et qui y sont représentées juridiquement et de fait par des personnes qui ont la citoyenneté italienne et sont domiciliées en Italie. Sera reconnue, en outre, la personnalité des provinces religieuses italiennes, dans les limites du territoire de l'Etat et de ses colonies, des associations ayant leur siège principal à l'étranger, quand existent les mêmes conditions. Sera reconnue par ailleurs la personnalité juridique des maisons, quand les règles particulières de chaque Ordre leur attribuent la capacité d'acquérir et de posséder. Sera reconnue enfin la personnalité juridique aux maisons généralices et aux procures des associations religieuses même étrangères. Les associations ou les maisons religieuses qui ont déjà la personnalité juridique la conserveront.

Les actes relatifs aux transferts des immeubles déjà en possession des associations, des actuels dépositaires aux associations elles-mêmes, seront exempts de tout impôt.

c) Les confréries ayant un but exclusif ou principal de culte ne sont pas assujetties à d'ultérieures transformations dans leur but et dépendent de l'autorité ecclésiastique pour tout ce qui regarde leur fonctionnement et leur administration.

d) Sont admises les fondations de culte, de quelque espèce qu'elles soient, pourvu qu'il constate qu'elles répondent aux besoins religieux de la population et qu'il n'en résulte aucune charge financière pour l'Etat, cette disposition s'applique aussi aux fondations déjà existantes de fait.

e) Dans les administrations civiles du patrimoine ecclé-

siastique provenant des lois qui l'abolissaient, les Conseils d'administration seront formés pour moitié de membres désignés par l'Autorité ecclésiastique. Il en sera de même pour les fonds du culte des nouvelles provinces.

f) Les actes accomplis jusqu'ici par les corps ecclésiastiques ou religieux en dehors de l'observation des lois civiles devront être reconnus et régularisés par l'Etat italien, sur la demande de l'Ordinaire, à présenter dans les trois ans à partir de l'entrée du présent Concordat.

g) L'Etat italien renonce aux privilèges de l'exemption de la juridiction ecclésiastique pour le clergé palatin dans toute l'Italie (sauf pour le clergé attaché aux églises du Saint-Suaire de Turin, de la Superga, du Saint-Suaire de Rome et des chapelles annexées aux palais de résidence des souverains et des princes royaux), toutes les nominations et provisions de bénéfices et offices soumises aux règles des articles précédents. Une commission compétente pourvoira chaque basilique ou église palatine d'une dotation convenable, d'après les principes indiqués à l'article 27 pour les biens des sanctuaires.

h) Tout en sauvegardant les adoucissements fiscaux déjà établis en faveur des corps ecclésiastiques par les lois italiennes en vigueur jusqu'ici, le but du culte et de la religion est, pour tous les effets fiscaux, assimilé aux buts de bienfaisance et d'instruction.

Est abolie la taxe extraordinaire de 30 %, imposée par l'article 18 de la loi du 15 août 1867, n° 3.848, la contribution de concours dont parlent les articles 31 de la loi du 7 juillet 1866, n° 3.036 et 20 de la loi du 15 août 1867, n° 3.848, ainsi que la taxe sur l'envoi en usufruit des biens constituant la dotation des bénéfices et autres corps ecclésiastiques, établie par l'article 1^er^ du décret royal du 30 décembre 1923, n° 3.270 demeurant exclue même pour l'avenir, l'institution de quelque impôt spécial que ce soit à charge des biens de l'Eglise. Ne seront pas appliqués aux ministres du culte pour l'exercice de leur ministère sacerdotal les impôts sur les professions et la taxe de patente instituée par le décret royal du 18 novembre 1923, n° 2.538, en remplacement de la taxe supprimée d'exercice et de revente, ni quelque autre impôt de ce genre.

i) Le port de l'habit ecclésiastique ou religieux par des

séculiers ou par des ecclésiastiques ou religieux auxquels il a été interdit par une décision définitive de l'Autorité ecclésiastique compétente, laquelle devra dans ce but, être communiquée officiellement au Gouvernement Italien, est interdit et puni des mêmes sanctions et peines que celles qui interdissent et punissent le port abusif de l'uniforme militaire.

Art. 30. — La gestion ordinaire et extraordinaire des biens appartenant à quelque Institut ecclésiastique ou association religieuse que ce soit a lieu sous la surveillance et le contrôle des autorités compétentes de l'Eglise, à l'exclusion de toute intervention de la part de l'Etat italien et sans obligation de soumettre à conversion les biens immobiliers.

L'Etat italien reconnaît aux Instituts ecclésiastiques et aux associations religieuses la capacité d'acquérir des biens, en observant toutefois les dispositions des lois civiles concernant les acquisitions des personnes morales.

L'Etat italien, jusqu'à ce que des accords nouveaux aient établi un autre état de choses, continuera de suppléer à l'insuffisance des revenus des bénéfices ecclésiastiques en assignant des pensions qui devront correspondre dans une mesure non inférieure à la valeur réelle de ce qu'établissent les lois actuellement en vigueur. Pour cette considération, la gestion patrimoniale desdits bénéfices, pour ce qui concerne les actes et les contrats excédant les mesures de simple administration, se fera avec intervention de la part de l'Etat italien et, en cas de vacance, la remise des biens sera faite, en présence d'un représentant du Gouvernement, avec rédaction d'un procès-verbal.

Ne sont pas admis à l'intervention susdite les menses épiscopales des évêchés suburbicaires et les patrimoines des Chapitres et des paroisses de Rome et desdits diocèses. En vue d'un supplément de traitement le montant des revenus que touchent sur lesdits menses et patrimoines les bénéficiers sera établi par une déclaration faite annuellement sous la responsabilité propre de l'Evêque suburbicaire pour les diocèses, et du Cardinal Vicaire pour la ville de Rome.

Art. 31. — L'érection de nouveaux corps ecclésiastiques ou associations religieuses sera faite par l'Autorité ecclésiastique selon les règles du droit canonique : leur recon-

naissance en vue des effets civils sera faite par les autorités civiles.

Art. 32. — Les reconnaissances et les autorisations prévues dans les dispositions du présent Concordat et du Traité auront lieu d'après les règles établies par les lois civiles, qui devront être mises en harmonie avec les dispositions du même Concordat et du Traité.

Art. 33. — Est réservée au Saint-Siège la disposition des Catacombes existant dans le sol de Rome et dans les autres parties du territoire du royaume avec, comme conséquence, la charge de leur garde, de leur entretien et de leur conservation.

Il peut donc, en observant les lois de l'Etat et en sauvegardant les droits éventuels des tiers, procéder aux fouilles nécessaires et au transfert des corps saints.

Art. 34. — L'Etat italien voulant redonner à l'institution du mariage, qui est la base de la famille, une dignité conforme aux traditions catholiques de son peuple, reconnaît au sacrement de mariage, réglé par le droit canonique, les effets civils.

Les publications de mariage, comme auparavant, seront faites non seulement à l'église paroissiale, mais aussi à la maison communale.

Aussitôt après la célébration du mariage, le curé expliquera aux époux les effets civils du mariage, en donnant lecture des articles du Code civil sur les droits et les devoirs des époux. Il rédigera l'acte du mariage, dont il transmettra dans les cinq jours copie intégrale à la commune, afin qu'il soit transcrit sur les registres de l'état civil.

Les causes concernant la nullité du mariage et la dispense du mariage ratifié et non consommé sont réservées à la compétence des tribunaux et des dicastères ecclésiastiques.

Les décisions et les sentences sur la question, quand elles sont devenues définitives, seront portées au suprême tribunal de la Signature, lequel s'assurera si on a respecté les règles du droit canonique relatives à la compétence du juge, à la citation et à la légitime représentation ou à la contumace des parties.

Les dites décisions et sentences définitives avec les décrets y afférents du suprême tribunal de la Signature, seront transmises à la Cour d'appel de l'Etat, compétente

pour le territoire, laquelle, par ordonnances en Chambre du Conseil, les rendra exécutoires pour les effets civils et ordonnera qu'elles soient notées sur les registres de l'état civil, en marge de l'acte du mariage.

Quant aux causes de séparation de corps, le Saint-Siège consent à ce qu'elles soient jugées par l'autorité judiciaire civile.

Art. 35. — Pour les écoles d'instruction moyennes tenues par les corps ecclésiastiques ou religieux, l'institution de l'examen d'Etat reste obligatoire pour qu'existe une parité effective de situation entre les candidats des instituts gouvernementaux et les candidats desdites écoles.

Art. 36. — L'Italie considère comme le fondement et le couronnement de l'instruction publique l'enseignement de la doctrine chrétienne selon la forme reçue de la tradition catholique. C'est pourquoi elle consent à ce que l'enseignement religieux actuellement donné dans les écoles publiques élémentaires ait un développement ultérieur dans les écoles moyennes, selon un programme à établir entre le Saint-Siège et l'Etat.

Cet enseignement sera donné par l'intermédiaire de maîtres ou professeurs, prêtres ou religieux, approuvés par l'Autorité ecclésiastique, et subsidiairement par l'intermédiaire de maîtres et professeurs laïques qui soient dans ce but munis d'un certificat de capacité à délivrer par l'Ordinaire Diocésain.

La révocation du certificat de la part de l'Ordinaire enlève sans autre formalité au maître le pouvoir d'enseigner.

Pour ledit enseignement religieux dans les écoles publiques, ne seront acceptés que les manuels approuvés par l'Autorité ecclésiastique.

Art. 37. — Les dirigeants des associations d'Etat pour l'éducation physique pour la préparation militaire, des avant-gardes et des Balilla, en vue de rendre possible l'instruction et l'assistance religieuse de la jeunesse à eux confiée, règleront leurs horaires de manière à ne pas empêcher les dimanches et les fêtes de précepte, l'accomplissement des devoirs religieux.

Les directeurs d'écoles publiques agiront de même pour les réunions éventuelles des élèves les jours de fête.

Art. 38. — Les nominations des professeurs de l'Université Catholique du Sacré-Cœur et de l'Institut normal annexe de Marie-Immaculée sont subordonnées au *nihil obstat* de la part du Saint-Siège, qui a qualité pour affirmer qu'il n'y a rien à objecter au point de vue moral et religieux.

Art. 39. — Les Universités, les grands et les petits Séminaires, soit diocésains, soit interdiocésains, soit régionaux, les Académies, les collèges et les autres institutions catholiques pour la formation et la culture des ecclésiastiques continueront à dépendre uniquement du Saint-Siège, sans aucune ingérence des autorités scolaires du royaume.

Art. 40. — Les grades en Sacrée Théologie donnés par les Facultés approuvées par le Saint-Siège, seront reconnus par l'Etat italien.

Seront pareillement reconnus les diplômes qui sont conquis dans les écoles de paléographie, d'archives et de diplomatique documentaire érigées près de la bibliothèque et des archives dans la Cité du Vatican.

Art. 41. — L'Italie autorise le port, dans le royaume et ses colonies, des décorations pontificales d'Ordres de chevalerie, moyennant l'enregistrement des Brefs de nomination, à effectuer sur présentation du Bref même et demande écrite de l'intéressé.

Art. 42. — L'Italie admettra la reconnaissance, moyennant un décret royal, des titres nobiliaires conférés par les Souverains Pontifes, même après 1870 et de ceux qui seront conférés à l'avenir.

On établira les cas où la dite reconnaissance ne sera pas soumise en Italie au payement d'une taxe.

Art. 43. — L'Etat italien reconnaît les organisations dépendantes de l'Action catholique italienne, en tant que celles-ci, comme le Saint-Siège l'a décidé, développent leur activité, en dehors de tout parti politique et sous la dépendance immédiate de la hiérarchie de l'Eglise, pour la diffusion et l'application des principes catholiques.

Le Saint-Siège prend occasion de la stipulation du présent Concordat pour renouveler à tous les ecclésiastiques et religieux d'Italie la défense de s'inscrire et de militer dans quelque parti que ce soit.

ART. 44. — S'il s'élevait à l'avenir quelque difficulté sur l'interprétation du présent Concordat, le Saint-Siège et l'Italie procéderaient d'un commun accord à une solution amicale de la question.

ART. 45. — Le présent Concordat entrera en vigueur dès l'échange des ratifications, en même temps que le Traité stipule entre les mêmes Hautes-Parties lequel élimine la Question Romaine.

Avec l'entrée en vigueur du présent Concordat, cesseront de s'appliquer en Italie les dispositions des Concordats tombés en désuétude des anciens Etats italiens. Les lois autrichiennes, les lois, règlements, ordonnances et décrets de l'Etat italien actuellement en vigueur, pour autant qu'ils seraient contraires aux dispositions du présent Concordat sont considérés comme abrogés dès l'entrée en vigueur de ce même Concordat.

Pour préparer l'exécution du présent Concordat, sera nommée, aussitôt après sa signature, une Commission composée de membres désignés par les deux Hautes-Parties.

Rome, le 11 février 1929.

Signé : PIERRE, CARDINAL GASPARRI.

Signé : BENITO MUSSOLINI.

BIBLIOGRAPHIE

Anzilotti (D.). — *La condizione guiridica internazionale della Santa Sede in seguito agli accordi del Laterano.* Rivista di diritto internazionale, Série 3, volume IX, fascicule 2, page 165 à 176.

Bernus (P.). — *Le traité de Latran* (« Revue de Paris », 15 mars 1929).

Bourgin (G.). — *L'Evolution de la Question Romaine de Cavour à Mussolini* (Revue politique et parlementaire, juin 1929, page 403 à 423).

Brière (Yves de La). — *L'Organisation Internationale du monde contemporain et la Papauté souveraine,* Paris, Spes, tome III, 1930, page 18 à 99.

Brière (Yves de La), Bucaille (Victor), Le Fur (L.), Misserey (L.), Trocan (E.), Vanneufville (G.). — *Les Accords de Latran,* Paris, Spes, 1930.

(1) Nous n'entendons pas donner ici, une liste des ouvrages que nous avons consultés et cités au cours de notre travail, (On trouvera des bibliographies très complètes sur tout ce qui concerne la Question Romaine dans les thèses de : Gustine, de Vergnes et de Fecia di Cossato, et surtout dans Fauchille, tome 1, pages 727 et suivantes, édition 1922, auxquels nous renvoyons), mais seulement la liste des principaux ouvrages ou articles d'intérêt juridique ou politique qui ont été publiés depuis les Accords de Latran. Nous mentionnons, que nous avons puisé toute la documentation les concernant, soit dans l'*Europe Nouvelle,* n° du 29 juin 1929, *Les Accords de Latran,* ou dans la *Documentation Catholique* (23 février 1929, tome 21, n° 462 ; 15, 22 juin 1929, tome 21, n°s 478, 479, 31 août 1929, tome 22, n° 485), ou dans le livre de M. Devoghel, *La Question Romaine sous Pie XI et Mussolini,* ou dans le Dareste, *Les Constitutions modernes,* 4me édition, entièrement refondue par Joseph Delpech et Julien Laferrière, *Europe,* tome 2, Sirey, 1929. Signalons en terminant que l'on trouvera une bibliographie spécifiquement italienne sur ce qui concerne l'historique de la *Question Romaine* dans le livre de M. Curatulo : *La Questione Romana da Cavour a Mussolini,* 1928.

Claar (M.). — *Die Lôsung der rômischen Frage nach der Late ranvertrâgen.* Europâische Gesprâche, mars 1929, page 105, 107.

Delcianelli de Leranus. — *Italie, Quirinal, Vatican,* Paris, 1929.

Delos (J.-T.). — *Le traité de Latran et la situation juridique nouvelle de la Papauté* dans la Revue Générale de Droit International Public, 1929, 3e Série, Tome III, page 452 à 478.

Devoghel. — *La Question Romaine sous Pie XI et Mussolini,* Paris, Bloud, 1929.

Diena (G.). — *La Santa Sede e il diritto internazionale dopo gli accordi del Laterano,* Rivista di diritto internazionale, page 177 à 191.

Fenwick (C.-G.). — *The new city of Vatican,* in American Journal of international law, volume XXIII, 1929, page 371, 374.

Fragonard (J.-H.). — *La Condition des personnes dans la Cité du Vatican,* thèse, Paris, 1930. Domat-Monchrestien.

Fur (Louis Le). — *Le Saint-Siège et le Droit des Gens,* Sirey, 1930.

Gillouin (R.). — *Trois Crises,* Grasset, 1929.

Godefroy (E.), Barda (E.) et Renaud (F.). — *Le Royaume d'Italie,* Sirey, 1929.

Hearley. — *Italy's agreement with Vatican,* Current history, avril 1929, page 18 à 24.

Heathcote. — *Mussolini and the Roman Question.* Fortnightly Review, avril 1929, page 489 à 499.

Jarrige. — *La condition internationale du Saint-Siège, avant et après les Accords de Latran,* thèse, Paris, 1930, Rousseau.

Jemolo (A.-C.). — *Carattere dello stato della Cita del Vaticano,* Rivista di diritto internazionale, 1929, page 192 à 200.

Kuenzer (R.), — *Citta del Vaticano,* Europâische Revue, mars 1929, page 942 à 949.

Lesourd (P.). — *La Cité de César et la Cité de Dieu,* Paris, 1929, Portiques.

London (Geo). — *De Pie IX à Pie XI*, Portiques, 1929.

Loiseau. — *Le Saint-Siège et Fascisme. Les Accords de Latran devant l'histoire et la politique*, 1930.

Lulves (J.). — *Der Lateran-Vertrag zwischen dem Heiligen Stühl und Italien.* Preussische Jahrbücher, avril 1929, page 61, 76.

Magny (du). — Revue catholique des institutions et du Droit, 1929.

Marshall (Ch.-C.) et Montavon (W.-F.). — *The Italian-Vatican agreement.* Current history, juillet 1929, page 541 à 566.

Morelli (G.). — *Il trattato fra l'Italia e la Santa-Sede*, Rivista di diritto internazionale, 1929, page 201 à 236.

Niboyet (I.-P.). — *Les Accords de Latran et le Droit International Privé*, dans la Revue de Droit International, de sciences diplomatiques et politiques (Sottile), Genève, avril-juin 1929, p. 99, 111.

Olgiati (Mgr Francesco). — *Question Romaine*, dans Rivista del Clero Italiano, avril 1929, Milan.

Pernot (M.). — *Le Saint-Siège, l'Eglise catholique et la politique mondiale*, Armand Colin, 1929 (voir principalement l'appendice, p. 213 et s.).

Pertinax. — *Le Partage de Rome*, Paris, Grasset, 1929.

Rivet. — *La Question Romaine et les Accords de Latran*, Sirey, 1931.

Rousseau. — *Chronique des faits internationaux*, R. G. D. I. P., 1930, p. 145 à 153.

Salata (Francesco). — *Per la storia dipomatica della Questione Romano*, T. I, Milan, Trêves, 1929.

Salvatorelli. — *De la breche de la Porte Pia à l'Accord de Latran*, dans l'Esprit international. Dotation Carnegie, juillet 1929, p. 350, 367.

Schwartz. — *Der neue kirchenstaat*, nella Deutsche Juristen, Zeitung, anno, XXXIV, p. 343-348.

Sentex (Marc). — *Les Accords de Latran*, Revue politique et parlementaire, avril 29, p. 12 à 18.

Stoch. — *Italy's agreement with the Vatican*, Current history, avril 1929, p. 12 à 18.

Tiber (E. Vercesi e A Mondini). — *I patti del Laterano, la Questione Romana da Cavour a Mussolini,* 1929.

Tostain. — *Le Traité politique de Latran et la personnalité en Droit International Public,* thèse, Paris, 1930.

Trezzi. — *La posizione giuridica della Santa Sede nel diritto internazionale,* thèse, Rome, Desclee, 1929.

Volpe (G.). — *Il patto di San Giovanni in Laterano,* Gerarchia, février 1929, p. 92 à 101.

Woodward (E.-L.). — *The Roman Question,* Contemporary Review, avril 1929, p. 914 à 919.

Abbé X. — *L'Accord entre l'Italie et le Vatican,* Revue des Vivants, mars 1929, p. 481 à 487.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

LES ACCORDS DE LATRAN

Leurs origines; Leur contenu; Leur portée

AVANT-PROPOS 11

PREMIERE PARTIE

HISTORIQUE DES ACCORDS DE LATRAN

CHAPITRE PREMIER

LES ORIGINES DE LA QUESTION ROMAINE

SECTION I : L'origine du Pouvoir Temporel..... 23

SECTION II : Histoire rapide du Pouvoir Temporel de 1789 à 1870. Sa chute..... 27

SECTION III : Les projets italiens en vue de résoudre la Question Romaine..... 37

SECTION IV : L'attitude de la France et la convention de 1864..... 46

SECTION V : L'attitude de la Papauté en face des projets de transaction et les raisons de cette attitude..... 53

CHAPITRE II

LA LOI DES GARANTIES

SECTION I : L'attitude de l'Italie et des Puissances à la suite de la chute du Pouvoir Temporel 58

Pages

Section II : Analyse de la Loi des Garanties.... 64

Chapitre III

L'Evolution de la Question Romaine
(1870-1929)

Section I : Les protestations pontificales à la suite du « *dissidio* » et leur évolution 84

Section II : Les sanctions prises par la Papauté à l'égard de l'Italie et des puissances catholiques et leur évolution 96

Section III : Les tentatives et les projets de rapprochement (1870-1920)..... 104

Section IV : L'avènement du fascisme et sa nouvelle politique religieuse..... 120

Section V : Les discussions doctrinales en Italie autour de la Question Romaine (1920-1929) 137

DEUXIEME PARTIE

LA SOLUTION DE LA QUESTION ROMAINE

Les Accords de Latran
Leur contenu et leur portée

Chapitre Premier

La Genèse des Accords
De la Signature a la Ratification 151

Pages

CHAPITRE II

LE CONTENU DES ACCORDS DE LATRAN 171

SECTION I : Le Traité Politique..... 172
§ 1. — Ses caractéristiques..... 172
§ 2. — Son contenu..... 177

SECTION II : La Convention Financière..... 231

SECTION III : Le Concordat..... 235
§ 1. — De la nature juridique du Concordat de Latran..... 236
§ 2. — De la force obligatoire du lien qui unit le Traité au Concordat 242
§ 3. — Le contenu du Concordat de Latran 246

CHAPITRE III

LA PORTÉE DES ACCORDS DE LATRAN

SECTION I : La liberté du Saint-Siège et les Accords de Latran..... 284
§ 1. — La restauration du Pouvoir Temporel 286
§ 2. — L'absence de garantie internationale 294
§ 3. — La liaison du Traité et du Concordat 300
§ 4. — Conclusion 306

SECTION II : La condition internationale du Saint-Siège et les Accords de Latran... 315
§ 1. — Notre méthode d'interprétation du droit..... 316

Pages

§ 2. — La Papauté envisagée du point de vue sociologique..... 321

§ 3. — La condition internationale de la Papauté, de 1870 à nos jours. Les théories en présence à la suite de la chute du Pouvoir Temporel. 329

§ 4. — La condition internationale de la Papauté depuis 1929. Les théories en présence..... 360

§ 5. — Conclusion 382

CONCLUSION GENERALE..... 401

DOCUMENTS ANNEXES..... 409

BIBLIOGRAPHIE 451